



UNIVERSITÀ  
degli STUDI  
di CATANIA

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

TESI DOTTORATO DI RICERCA

Ph.D in Scienze Politiche

- XXXIV Ciclo -

**La rinnovata attualità del territorio nell'ordinamento  
costituzionale di fronte alle sfide della contemporaneità**

**Tutor**

Chiar.mo Prof. Felice Giuffrè

**Candidata**

Dott.ssa Chiara Sagone

A.A. 2020-2021

# La rinnovata attualità del territorio nell'ordinamento costituzionale di fronte alle sfide della contemporaneità

## Sommario

<b>Introduzione</b>	<b>1</b>
<b>Capitolo 1. Alle origini del concetto di territorio: da mero strumento di differenziazione sociale a elemento costitutivo dello Stato</b>	<b>3</b>
1.1. Il territorio nella <i>civitas</i> romana	3
1.2. Le origini del lemma territorio	9
1.3 Il territorio nell'epoca premoderna	11
1.4 Il territorio nello Stato moderno	22
1.5 Il territorio tra la seconda metà del XIX secolo e XX secolo	27
<b>Capitolo 2. La rilevanza del territorio affiorante nei primi articoli della Costituzione italiana</b>	<b>37</b>
2.1 La correlazione tra territorio e sovranità	37
2.2. Il territorio nella “Repubblica delle autonomie”	42
2.3 Indivisibilità e “variazioni” del territorio	47
2.4 Il territorio negli articoli 132 e 133 Cost.	50
2.5 Territorio e lingua	52
2.5.1 Territorio e minoranze linguistiche	55
2.5.2 La lingua italiana alla prova dell'erosione dei confini nazionali	64
2.6 Territorio e cultura	65
2.7 Territorio e paesaggio	71
2.8 Territorio e ambiente	76
<b>Capitolo 3. Territorio, diritti e doveri</b>	<b>84</b>
3.1 Premessa	84
3.2 Lo <i>status</i> dello straniero nell'impianto costituzionale	85
3.3 La correlazione tra straniero e territorio risultante dall'assetto costituzionale e dalle pronunce giurisprudenziali in materia di ingresso, circolazione e soggiorno	90
3.4 La rilevanza del territorio nella garanzia dei diritti sociali	106
3.5 Cittadinanza e territorio	117
3.6 Il rilievo dello <i>ius soli</i> quale modalità di acquisto della cittadinanza	129
3.6.1 Lo <i>ius soli</i> nel Regno Unito e in Germania	131
3.6.2 Le proposte di legge sullo <i>ius soli</i> in Italia	137
<b>Capitolo 4. I molteplici fattori incidenti sulla classica nozione di territorio</b>	<b>144</b>
4.1 Premessa	144
4.2 Territorio e ordinamento internazionale	145
4.3 L'influenza del processo di integrazione europea sul concetto di territorio: territorio e spazio a confronto	153
4.4 Il territorio alla prova della globalizzazione e della rivoluzione digitale	161

<b>4.5 Territorialità e città globali</b>	<b>164</b>
<b>4.6 Territorio e sicurezza</b>	<b>167</b>
<b>4.6.1 Territorio e terrorismo</b>	<b>170</b>
<b>4.6.2 Territorio e crisi ambientali</b>	<b>177</b>
<b>4.6.3 Territorio e crisi sanitarie</b>	<b>184</b>
<b>Capitolo 5. La rinnovata attenzione per la dimensione infra-territoriale, tra divari esistenti e sfide per il futuro</b>	<b>192</b>
<b>5.1 Premessa</b>	<b>192</b>
<b>5.2 Il regionalismo italiano in rapporto al divario tra territori</b>	<b>194</b>
<b>5.3 I divari territoriali nell'Unione Europea</b>	<b>210</b>
<b>5.4 Come impatta la tecnologia sul territorio: lavoro agile e deterritorializzazione</b>	<b>216</b>
<b>5.5 L'impatto del PNRR sul territorio</b>	<b>223</b>
<b>5.6 L'importanza del territorio nel Fondo di Sviluppo e Coesione</b>	<b>233</b>
<b>5.7 Territorio e Zone Economiche Speciali</b>	<b>236</b>
<b>Conclusioni</b>	<b>245</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>254</b>

## Introduzione

Il presente lavoro si propone di sviluppare una riflessione sull'attuale valenza costituzionale del territorio, «*antico Nomos del diritto pubblico europeo*»<sup>1</sup>.

Si analizzerà l'origine del concetto, partendo dalla *civitas* romana, ove già le *Res gestae* di Augusto offrono una primordiale testimonianza della consapevolezza della rilevanza del rapporto tra ambiti spaziali, persone e Istituzioni, per poi proseguire con l'evoluzione del significato del territorio sino alla metà del XIX secolo.

Nel secondo e nel terzo capitolo, si tenterà di far emergere l'importanza che il territorio assume all'interno della Costituzione italiana, rappresentando l'ambito di riferimento entro cui i diritti possono, in concreto, essere garantiti per cittadini e stranieri. Il tema verrà collegato alla questione della sostenibilità delle politiche redistributive e alla tenuta del *Welfare State*, al cospetto di un territorio che viene messo a dura prova nella propria capacità di immagazzinare risorse per far fronte ad una sempre maggior richiesta di diritti che hanno un costo per lo Stato, a causa dei fenomeni della globalizzazione e della rivoluzione digitale, che consentono di porre in essere la delocalizzazione di processi produttivi. Si darà spazio ad una riflessione sulla possibile estensione dei diritti politici al non cittadino, basata sul radicamento territoriale, e ad un'indagine comparata sullo *ius soli* quale modalità di acquisto della cittadinanza.

Verrà, successivamente, rilevato come l'ordinamento costituzionale contemporaneo, con la sua propensione all'integrazione sovranazionale, sia stato coinvolto dall'avvento del mercato unico europeo, operante mediante la libera circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi e delle persone tra gli Stati appartenenti all'Unione Europea. Tale fenomeno ha creato uno spazio senza frontiere interne, ispirato al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Ma tale integrazione non ha riguardato solo il campo economico, mirando l'Unione Europea a realizzare una vera e propria forma di integrazione politica fra gli ordinamenti degli Stati membri: a un'Europa nata come mera sede di cooperazione economica e finalizzata alla realizzazione di un «mercato

---

<sup>1</sup> F. GIUFFRÈ, *Editoriale: Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2018, 11 ottobre 2018, p. 5.

interno», si è pertanto affiancata una dimensione di cooperazione indirizzata ad offrire uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia». Verrà, pertanto, distinto il concetto, proprio della disciplina giuridica, di territorio, da quello, comunemente riferibile invece al campo della tecnica – come ben esplicito da Natalino Irti - di spazio<sup>2</sup>. Il termine spazio è, infatti, utilizzato per identificare una realtà priva di peculiarità etniche e/o storiche, volto ad assicurare una totale omogeneità che favorisca i processi economici e, dunque, lo scambio.

Nel corso dell'analisi, si rileverà come, a fronte della “evaporazione” dei confini causata dalla globalizzazione e dallo sviluppo della tecnologia, sia sorta una maggior pretesa alla sicurezza, in uno scenario globale sempre più caratterizzato da emergenze legate al terrorismo, all'ambiente e alla sanità.

Infine, un'attenzione particolare sarà dedicata alla richiesta di maggior autonomia proveniente da parte di alcune Regioni, a fronte di un contesto segnato da enormi divari tra Nord e Sud.

Sembra ancora attuale l'interrogativo, già posto anni addietro da attenta dottrina, su quale visione del territorio voglia valorizzarsi: un territorio «*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 vede il suo apice?*»<sup>3</sup>.

L'attuale scenario, caratterizzato dalla elaborazione di una serie di misure volte a superare la pandemia in corso e a ridurre i divari tra territori, imporrà, nell'ultimo capitolo della presente trattazione, di concentrarsi sull'importante ruolo che Stato, Regioni e Unione Europea sono chiamate a ricoprire per consentire una ripresa che consenta un'autentica coesione, allontanando il rischio di una perenne e pericolosa frantumazione delle esigenze territoriali.

---

<sup>2</sup> N. IRTI, E. SEVERINO, *Dialogo tra Diritto e tecnica*, Roma-Bari, 2001.

<sup>3</sup> L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici. Relazione al Convegno annuale Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia, Associazione Gruppo di Pisa, Bergamo, 6 – 7 giugno 2014*, in *Gruppo di Pisa*, p. 2.

# Capitolo 1. Alle origini del concetto di territorio: da mero strumento di differenziazione sociale a elemento costitutivo dello Stato

## 1.1. Il territorio nella *civitas romana*

Roma, la cui nascita per tradizione è fissata nel 753 a.C., si configura come una comunità territoriale (*civitas*) in cui gli abitanti prendono parte al governo, seppur in carenza di un'assoluta parità di condizione. Nello specifico, la città riconosce nei suoi appartenenti liberi di sesso maschile (*cives*) uno *status* che li legittima a scegliersi un capo e ad essere guerrieri e proprietari<sup>4</sup>. Tale modello si contrappone ad un diverso sistema caratterizzato dalla presenza di un re, tale solitamente per discendenza, a cui sono sottoposti una moltitudine di sudditi, cui è negata la proprietà della terra.

Roma distingue il proprio territorio in due parti: l'*urbs* e l'*ager publicus*. La prima, circoscritta da mura, è sottratta alla possibilità di essere abitata e arata, costituendo il luogo riservato alle attività politiche e al culto pubblico.

L'*ager publicus* è, invece, la porzione di territorio appartenente alla *civitas*, esposta alle variazioni di estensione derivanti dalle alterne vicende politiche e militari della città.

La compresenza di numerose collettività nell'ampio contesto romano si riscontra sin dall'antichità classica, ove la concretizzazione del modello statale definito città-stato deriva da fenomeni complessi.

Innanzitutto, la prima fase della comunità politica stanziata nel Lazio è caratterizzata da una crescente circolazione di gruppi gentilizi e di individui, ed è proprio in virtù di tale sinecismo che la primitiva città di Roma sembrerà essere il prodotto della fusione dei *montes*<sup>5</sup> e dei *pagi*<sup>6</sup>. Ciò che emerge con evidenza è,

---

<sup>4</sup> Ai *cives* era riconosciuta una posizione privilegiata. Dal punto di vista del diritto pubblico, avevano la possibilità di partecipare al governo della città mediante lo *ius suffragii* e lo *ius honorum*. Per ulteriori approfondimenti, si veda A. CORBINO, *Diritto privato romano*, Padova, 2010, pp. 15 ss.

<sup>5</sup> Villaggi ed entità minori ancora organizzate sulla base di forme parentali e gentilizie, situati sul Palatino e successivamente sugli altri colli.

<sup>6</sup> Distretti territoriali e di popolazione periferici.

dunque, il carattere relativamente aperto delle strutture politiche e sociali arcaiche. Alcune di queste mostrano un'omogeneità di lingua, religione e costumi. Altre, invece, possedendo tradizioni diverse, talvolta intrattengono con Roma relazioni pacifiche e scambi commerciali, talaltre rapporti di guerra<sup>7</sup>.

È per tale ragione che i fattori che hanno prodotto la nascita della città-stato non vanno individuati solamente nel tessuto di alleanze e di solidarietà religiose, ma anche nelle ostilità e nel conflitto<sup>8</sup>.

Nell'arco temporale collocato tra le origini delle istituzioni cittadine e l'età di Servio, l'incorporazione dei vinti costituisce, pertanto, la forma più elementare di espansionismo che i Romani hanno attuato nelle loro vicende storiche.

Invero, l'età delle grandi riforme serviane<sup>9</sup> ha successivamente inciso profondamente sul tipo di rapporto che lega l'individuo alla comunità d'appartenenza. Servio Tullio è considerato l'artefice della riorganizzazione dell'esercito romano, incentrata su un assetto centuriale, con suddivisioni fondate su classi socio-economiche. Tullio riformò l'esercito secondo la struttura originariamente concepita per la vita civile, in base al risultato del censimento portato a termine per la prima volta. Il servizio militare, a quell'epoca, era considerato un dovere civico e un modo per ottenere un avanzamento di *status* all'interno della società: da ciò una più netta differenziazione tra i suoi membri e gli stranieri, o *peregrini*, e, con essa, l'emersione di una distanza più accentuata con le altre entità politiche autonome<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Anche la disparità tra le entità è individuata quale fattore di promozione della concentrazione: è stato notato come comunità più dinamiche e forti abbiano costituito un polo atto ad attrarre strutture minori e più deboli. Si veda, ampiamente, L. CAPOGROSSI COLOGNESI, *Cittadini e territorio. Consolidamento e trasformazione della 'civitas Romana'*, Roma, 2000, pp. 34-35, secondo cui «La piena affermazione di una struttura politica compiuta - e quindi, 'chiusa' - è stata infatti preparata dalla presenza di insediamenti minori dispersi in aree territoriali relativamente circoscritte e tenuti insieme da vincoli di carattere religioso e sociale, facilmente avviati a saldarsi in unità più ampie».

<sup>8</sup> Tuttavia, come è stato giustamente osservato da E. BADIAN, *Foreign Clientelae (264-70) B.C.*, Oxford, 1967, p. 25 si trattava di un metodo antiquato e poco sofisticato, non idoneo a rispondere alle crescenti difficoltà provocate dalle distanze e dalle diversità nazionali.

<sup>9</sup> Cfr. sul punto, Tito Livio, *Ab Urbe condita libri*, I, p. 42.

<sup>10</sup> Per un'approfondita analisi del rapporto tra cittadini e stranieri, si vedano: J.M. BLANCH NOUGUÉS, *Ciudadanos y extranjeros en la antigua roma: de la civitas republicana al imperio universal*, in *Revista General de Derecho Romano*, n. 28, 2017; G. CRIFÒ, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Roma-Bari, 2000; ID., v. *Cittadinanza (diritto romano)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VII, Milano, 1960; D. MATTIANGIELI, *Romanitas, latinitas, peregrinitas. Uno studio essenziale sui principi del diritto di cittadinanza romano*, Città del Vaticano, 2010.

Con l'avvento della libera *res publica*, il rapporto tra Roma e il territorio peregrino si è complicato ulteriormente: la varietà di situazioni e di tradizioni politiche ha suggerito di optare per interventi differenti rispetto a quelli posti in essere precedentemente. Roma si è limitata ad assicurare il controllo militare mediante l'attribuzione di tale compito ad un magistrato dotato di *imperium* nella *provincia*. Definito in tal modo il quadro politico-militare, si è verificato un mutamento interno dei rapporti, per così dire, internazionali, sino a quel momento fondati sul presupposto della reciproca sovranità delle parti.

La rilevanza dell'antico *foedus Cassianum*, trattato di pace stipulato nel 493 a.C. tra Romani e Latini, e da poco rinnovato, viene definitivamente meno; anche la condizione di altre comunità, quali Tivoli o Preneste, non dipende più da un trattato, ma è esclusivamente fondata sulla volontà sovrana di Roma, e, nello specifico, del Senato, che assume unilateralmente le decisioni intorno alla nuova condizione delle città latine<sup>11</sup>.

Le *provinciae* riflettono una molteplicità di approcci tra Roma e gli abitanti: una parte del territorio è dichiarata *ager publicus populi Romani*; altra parte è mantenuta da coloro che già la possedevano dietro corresponsione di uno *stipendium*<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Liv. 8.14.: «*principes senatus relationem consulis de summa rerum laudare, sed, cum aliorum causa alia esset, ita expediri posse consilium, dicere, si ut pro merito cuiusque statueretur, de singulis nominatim referrent populis. Relatum igitur de singulis decretumque. Lanuvinis civitas data sacraque sua reddita cum eo ut aedes lucusque Sospitae Iunonis communis Lanuvinis municipibus cum populo Romano esset. Aricini Nomentanique et Pedani eodem iure quo Lanuvinis in civitatem accepti. Tusculanis servata civitas quam habebant, crimenque rebellionis a publica fraude in paucos auctores versus. In Veliternos, veteres cives Romanos, quod totiens rebellassent, graviter saevitum: et muri deiecti et senatus inde abductus iussique trans Tiberim habitare, ut eius qui cis Tiberim deprehensus esset usque ad mille pondo assium clarigatio esset, nec priusquam aere persoluto is qui cepisset extra vincula captivi haberet. In agrum senatorum coloni missi, quibus adscriptis speciem antiquae frequentiae Velitrae receperunt. Et Antium nova colonia missa, cum eo ut Antiatibus permitteretur, si et ipsi adscribi coloni vellent; naves inde longae abactae interdictumque mari Antiati populo est et civitas data Tiburtes Praenestinique agro multati neque oh recens tantum rebellionis commune cum aliis Latinis crimen sed quod taedio imperli Romani cum Gallis, gente efferata, arma quondam consociassent. Ceteris Latinis populis conubia commerciaque et concilia inter se ademerunt. Campanis equitum honoris causa, quia cum Latinis rebellare noluissent, Fundanisque et Formianis, quod per fines eorum tuta pacataque semper fuisset via, civitas sine suffragio data. Cumanos Suessulanosque eiusdem iuris condicionisque cuius Capuam esse placuit Naves Antiatum partim in navalia Romae subductae, partim incensae, rostrisque earum suggestum, in foro extractum adornari placuit, Rostraque id templum appellatimi».*

<sup>12</sup> È definito *ager publicus populi Romani* il territorio delle *civitates vi captae*, differente dalle *civitates arresesi per tempo*. Il territorio delle *civitates* cui viene concesso di conservare la propria autonomia politica è sottoposto al diritto locale. Per approfondimenti, A. CORBINO, *Diritto privato*



Tale configurazione ha condotto ad un processo di “assimilazione giuridica” dei governati ai governanti, non imposta dall’alto con forzature e con strappi, ma anzi capace di soddisfare le esigenze provenienti dal basso e dalla periferia. Se alcune comunità ancora vorranno continuare a *suis legibus uti*, molte lasceranno spazio alle nuove istituzioni<sup>13</sup>.

Quanto all’organizzazione giudiziaria, con le leggi Licinie Sestie del 367 a.C. – che mostrano tutta la loro rilevanza nel processo di formazione del sistema giuridico romano - la *iurisdictio* è attribuita al *praetor*. Quest’ultimo esercita le proprie funzioni anche nelle periferie, tramite i *praefecti*, che operavano conformemente alla prassi seguita nell’*urbs*.

Del resto, appariva necessario un intervento unificatore dei nuovi titolari della giurisdizione locale, a causa della complessità delle situazioni che essi si trovavano a dover regolare, ma soprattutto dell’assoluta incertezza sul diritto da applicare in casi che coinvolgevano componenti di comunità limitrofe dotate di antichi legami tra loro, ma con statuti divergenti.

Com’è stato ben osservato, «*come il latino diventerà la lingua dei Volsci non meno che dei Falisci e degli Etruschi sino ad un oblio delle loro lingue originarie*», al contempo lo *ius civile* di Roma fungerà da «*tessuto unificante*», divenendo lo strumento più rapido ed efficace di diffusione e di comunicazione giuridica<sup>14</sup>.

A seguito delle trasformazioni economiche e sociali prodotte dalle conquiste nel mediterraneo, si apre un conflitto politico acuto che conduce all’affermazione di un nuovo equilibrio, di cui Ottaviano diviene promotore e garante.

Com’è noto, la nuova fase del Principato si caratterizza per il conferimento di poteri ad una personalità eminente (*princeps*) proprio per la sua preminenza

---

romano, cit., p. 67; G.I. LUZZATTO, *Roma e le province. 1. Organizzazione, economia, società*, Bologna, 1985.

<sup>13</sup> J.M. BLANCH NOUGUÉS, *Ciudadanos y extranjeros* cit., p. 7 rileva come «*había ciudades aliadas de Roma como lo fueron Marsella, Cádiz, Málaga o Sagunto con las que aquella estableció tratados de amistad denominados foedera que, excepcionalmente, podían ser realizados en condiciones de igualdad (foedus aequum) pero dándose en mucha mayor medida aquellos otros pactos en los que Roma hacía valer su posición hegemónica (foedus iniquum), de tal manera que las ciudades federadas, a cambio de conservar su autonomía política, administrativa y jurídica, así como prácticamente todo el territorio bajo su dominio, quedaban sujetas a ciertas obligaciones para con Roma como podía ser el deber de ayuda militar u otras cargas o munera*».

<sup>14</sup> L. CAPOGROSSI COLOGNESI, *Cittadini e territorio*, cit., p. 100.

personale e non per le cariche ricoperte.

Roma, sede del *princeps* e dei suoi uffici, è la capitale di un territorio distribuito in quattordici regioni. L'Italia è costituita da undici regioni, all'interno delle quali alcune realtà cittadine conservano una propria autonomia organizzativa, seppur sotto il controllo amministrativo e finanziario di *curatores* di nomina imperiale.

A testimonianza del florido periodo, le *Res gestae* di Augusto sottolineano alcuni elementi di notevole interesse.

I censimenti tenutisi nel 28 a.C., nel 18 a.C. e nel 14 d.C. mostrano un considerevole incremento demografico.

Oltre alla riconquista della Sicilia e della Sardegna, delle province transadriatiche rivolte verso oriente, e di Cirene, i confini delle province si ampliano; contestualmente due eserciti erano stati condotti in Etiopia e nell'Arabia detta felice, ove erano state occupate molte città; anche l'Egitto era stato incluso nell'impero del popolo romano, mentre l'Armenia, anziché essere annoverata tra le province, era stata qualificata regno sotto protettorato.

Al riguardo, è stato perspicacemente notato come «*al di là della autocelebrazione, questi capi del "bilancio di quarant'anni di governo" sembrano assolvere una esigenza di ricognizione dello spazio e dell'elemento umano che facevano capo a Roma*»<sup>15</sup>. Le *Res gestae* rappresentano, dunque, un esempio embrionale di studio sulle correlazioni tra ambiti spaziali e personali e istituzioni politiche/costituzionali.

Durante il principato, la realizzazione di opere pubbliche in Italia e nelle province favorisce lo sviluppo dei commerci e il razionale sfruttamento della terra: il paesaggio agrario, tanto in Italia quanto nelle terre africane affacciate sul Mediterraneo, si caratterizza per la presenza di ville e fattorie, mentre fioriscono realtà urbane, anche di recente fondazione<sup>16</sup>.

Le *provinciae*, amministrate da governatori, mostrano la compresenza di *civitates romanae* e *civitates peregrinae*.

Sino all'età adrianea il rapporto tra *Urbs* e *provinciae* non era riconducibile né all'annessione, né ad una sovranità assimilabile a quella degli Stati moderni sulle

---

<sup>15</sup> V. GIUFFRÈ, *La struttura politico-costituzionale e il territorio*, in F. MILAZZO (a cura di), *Città territorio e diritto privato nei primi due secoli dell'Impero*, Soveria Mannelli, 2010, p. 16.

<sup>16</sup> A. CORBINO, *Diritto privato romano*, cit., p. 104.

colonie; si trattava, invece, di una “signoria” che consentiva l’utilizzazione delle terre e dei beni provinciali da parte della *Respublica*, oltre al capillare controllo politico-militare.

A partire da Adriano, tale correlazione si evolve verso un’integrazione nel corpo dell’impero.

Se infatti Cicerone considerava le provincie «*quasi quaedam praedia populi Romani*», Gaio riporta che esse *intelliguntur o creduntur* essere *propriae populi Romani vel Caesaris*<sup>17</sup>.

Per alcune di queste si è posta una questione rilevante: quella della possibile “doppia cittadinanza” detenuta da cittadini dell’Impero Romano d’Oriente come membri sia della *communis patria romana* che della patria germana locale<sup>18</sup>. Nel 212 d.C. tale problematica è stata superata mediante la concessione della cittadinanza romana a coloro che vivevano *in orbe romano*, con l’eccezione di alcune comunità riottose ad accettare la dominazione romana<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> V. GIUFFRÈ, *La struttura politico-costituzionale e il territorio*, cit., p. 22.

<sup>18</sup> La testimonianza centrale, in ordine al presunto divieto di doppia cittadinanza, è offerta dalla ciceroniana *pro Balbo*. Ivi, infatti, Balb., 28, si incontra la netta affermazione secondo cui «*duarum civitatum civis noster esse iure civili nemo potest*». Sulla questione, T.J. CHIUSI, *Lo straniero come compartecipe dell’esperienza giuridica. A proposito dello stato giuridico dello straniero a Roma*, in A. MAFFI, L. SAGLIARDI (a cura di), *I diritti degli altri in Grecia e a Roma*, Sankt Augustin, 2011, pp. 39-40, afferma che nel II secolo d.C. molti cittadini avevano sia la cittadinanza romana che quella della loro comunità di origine, ma la cittadinanza romana era situata a un livello superiore rispetto al locale, quindi il rapporto tra le due città non poteva essere definito correttamente in termini di doppia cittadinanza; sul punto L. CAPOGROSSI COLOGNESI, *Cittadini e territorio*, cit., p. 179 condivide il pensiero di F. DE VISSCHER, *La dualité des droits de cité et la ‘mutatio civitatis’*, in *Studi P. de Francisci*, Milano, 1956, pp. 54-55, secondo cui «*il principio non si oppone...per nulla alla conservazione della cittadinanza locale, malgrado l’acquisto della cittadinanza romana*». Questo principio si doveva applicare essenzialmente «*ai cittadini romani d’origine*», ma anche ai nuovi cittadini d’origine straniera purchè si fossero effettivamente trasferiti a Roma. Solo in questa ipotesi, si sarebbe ritenuto che questi avessero rinunciato al loro statuto locale e fossero governati in modo esclusivo dalle norme romane. I cittadini non trasferiti a Roma, invece, avrebbero conservato il loro statuto locale, con la conseguente emersione della doppia cittadinanza.

<sup>19</sup> La cittadinanza, presupposto per la partecipazione alla vita politica e ai diritti ad essa inerenti, era anche fonte della capacità giuridica. Originariamente essa veniva trasmessa solo per filiazione, in ragione di un principio gentilizio che veniva osservato scrupolosamente in tutte le comunità antiche. Con la *Constitutio Antoniniana* del 212 d.C. la cittadinanza viene estesa a tutti coloro che fanno parte dell’impero. Tale passaggio comporta, tuttavia, la trasformazione della cittadinanza stessa in mera sudditanza. Sul punto, si vedano R. CLERICI, *Cittadinanza*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1989; A. DE LAPRADELLE, *De la nationalité d’origine*, Parigi, 1893, pp. 5 ss.; G. CATINELLA, *Cittadinanza – Diritto Internazionale*, in *Digesto Italiano*, vol. VII, 1897, pp. 206 ss.; C. PHILLIPSON, *The international law and custom of ancient Greece and Rome*, vol. I, London, 1911, ristampato, New York, 1979, pp. 249 ss.; E. BESTA, *Le persone nella storia del diritto italiano*, Padova, 1931, pp. 23 ss.; U. COLI, *Civitas*, in *NN.D.I.*, vol. III, Torino, 1967, pp. 337 ss.; H.F. VAN PANHUYS, *The Role of Nationality in International Law*, Leyden, 1959; G.

È un'epoca caratterizzata da una stabilità politica che poggia sulla convivenza tra antiche istituzioni e *nova officia*, sino alla morte di Alessandro Severo e all'ascesa di Diocleziano, che aprirà la strada alla distinzione tra Oriente ed Occidente e all'ultima tappa dell'esistenza di Roma come comunità politica sovrana.

Probabilmente, è mancata la consapevolezza dell'importanza delle interrelazioni tra territorio, comunità locali e *forma rei publicae*, pur riportate nelle *Res gestae* e, conseguentemente, «del fatto che la “crisi” (l'inadeguatezza del sistema) che aveva attanagliato la Repubblica – certo dovuta a molteplici e complessi fattori – aveva però trovato il perno che ne accelerava il vortice nella costituzione statale “cittadina” che mal s'attagliava (quale struttura di reggimento d'una sola città) al governo ormai di tutto il bacino del Mediterraneo e di buona parte del continente europeo»<sup>20</sup>.

## 1.2. Le origini del lemma territorio

Nelle opere di autori classici quali Cesare, Livio, Tacito e Virgilio non si rinvencono riferimenti al territorio.

Allorquando invece se ne ritrova l'utilizzo, evidente appare la diversità di significati. Nelle Filippiche Ciceroniane esso sembra indicare lo spazio geografico di riferimento della colonia<sup>21</sup>, mentre Plinio il Vecchio e Seneca usarono la parola *territorium* per indicare lo spazio afferente ad una città<sup>22</sup>.

Differenti sono anche le ipotesi circa le origini etimologiche.

Secondo una prima impostazione, ricavata dal *De Lingua latina* di Varrone,

---

CRIFÒ, v. *Cittadinanza (diritto romano)*, cit., pp. 127 ss; C. CORBO, *Constitutio Antoniana: un'ulteriore chiave di lettura*, in L. GAGLIARDI, D. KREMER (a cura di), *Cittadinanza e nazione nella storia europea*, Milano, 2020.

<sup>20</sup> V. GIUFFRÈ, *La struttura politico-costituzionale e il territorio*, cit., p. 16.

<sup>21</sup> CÍCÉRON (M. T. CICERO), *Discours*, tomo XIX, *Philippiques I à IV/ Philippicae I-IV*, in A. BOULANGER, P. WUILLEUMIER (a cura di), Paris, 1959, (*Philippica II*, 102), pp. 144-145 richiamato da F. SOMAINI, *Spazi complessi, territorialità plurime. Spunti di riflessione attorno ai concetti di territorio, territorializzazione e territorialità (ed al loro utilizzo in ambito storiografico)*, in *Itinerari di ricerca storica*, n. 1, 2013, p. 17.

<sup>22</sup> F. SOMAINI, *Spazi complessi, territorialità plurime*, cit., p. 17 fa notare come PLINIO L'ANCIENO (PLINIUS SENIOR), *Histoire Naturelle/Naturalis Historia*, libro XXIX, in A. ERNOUT (a cura di), Paris, 1962, pp. 56-57 (libro 29, § 106), parla delle mosche di Olimpia che durante il compimento di alcuni sacrifici volano «*extra territorium*» della città; in SÉNÈQUE (SENECA), *Consolation à Marcia/Ad Marciam Consolationem*, in ID., *Dialogues/Dialogi*, tomo III, *Consolations/Consolationes*, in R. WALTZ (a cura di), Paris, 1923, si parla di Siracusa, città il cui *territorium*, da intendersi come spazio urbano, risulta più esteso dei *finis*, cioè dell'area complessiva urbana e rurale di molte altre città.

*territorium* (al pari di terra) deriverebbe dal verbo *terere* (*tero, -is, trivi, tritum, terere*), e dunque dall'atto di rompere le zolle di terreno con un aratro. Per *territorium* doveva perciò intendersi, principalmente, una superficie di terreno agricolo abbondantemente sfruttata<sup>23</sup>.

A distanza di un secolo dall'opera di Varrone, Sesto Pomponio ipotizzò invece che l'origine del lemma dovesse più correttamente individuarsi nel verbo *terrere* (*terreo, -es, terrui, territum, terrere*), ossia "intimorire". In questo caso *territorium* avrebbe indicato la dimensione spaziale entro cui un magistrato o una qualche autorità esercitava la propria giurisdizione<sup>24</sup>.

Emerge, dunque, la differenza delle due nozioni: una legata alle pratiche agricole, l'altra alla rilevanza dell'attività giurisdizionale<sup>25</sup>.

Non appare agevole individuare quale delle due opzioni sia la più corretta: indubbiamente, Pomponio stesso riprende la prima accezione allorché identifica il *territorium* quale «*universitas agrorum intra fines cuiusque civitatis*»<sup>26</sup>, e nel IV secolo, anche Ammiano Marcellino, nella sua *Historia*, si riferisce al *territorium* nel senso di spazi coltivati dipendenti da una città<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> VARRO (M. T. VARRO), *On the Latin Language/De Lingua Latina*, in R. G. KENT (a cura di), London/Cambridge, 1958, pp. 18-21 (libro V, § 21) fa riferimento a un complesso di aree campestri site nei pressi di una città («*prope oppidum*»): aree che potevano essere definite *territorium* per il fatto di essere abbondantemente coltivate («*quod maxime teritur*»).

<sup>24</sup> Il passo di Sesto Pomponio, tratto dal *Liber singularis Enchiridii*, è citato nel *Corpus Iuris Civilis (Digestorum)*, Liber I, tit. XVI, *De verborum significatione*, § 239, 8). In epoca medievale, tale significato si ritrova in Cino da Pistoia, *In Codicem et aliquot titulos primi Pandectarum tomi: id est Digesti veteris doctissima commentaria*, Francoforte sul Meno, 1578, ristampato, Torino, 1964 e Bartolo da Sassoferrato, *In Secundam Infortiati partem (commentaria)*, Venezia, 1575. Il significato è condiviso da T. PERASSI, *Sul concetto di ente territoriale*, in *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 1958, pp. 115 ss., 126, nt. 18; E. BONAUDI, *Il territorio dello Stato (a proposito della "Città del Vaticano")*, in *Studi in onore di O. Ranalletti*, Padova, 1931, vol. I, p. 28 e M. MANETTI, *Territorio. I) Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XXXV, Roma, 1994, p. 1. Sull'argomento si vedano: F. SOMAINI, *Spazi complessi, territorialità plurime*, cit., p. 17; C. SINI, "Urbs": *concetto e implicazioni normative nella giurisprudenza* in [www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it); G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2017.

<sup>25</sup> I. CIOLLI, *Spazio, territorio, "luoghi strani"*. *La conformazione dello spazio politico negli Stati illiberali*, in *Osservatorio Aic*, n. 2, 2018, p. 2 rileva che «*i lemni terra, terreo o territo stanno ... a indicare il percorso evolutivo delle istituzioni politiche che hanno trasformato il mero bene geografico, la res, terra, in un elemento politico ove l'uso della forza e l'imposizione di regole su un territorio corrisponde all'invenzione della sovranità*».

<sup>26</sup> Digesto, 50.16.239, §8.

<sup>27</sup> F. SOMAINI, *Spazi complessi, territorialità plurime*, cit., p. 17 rimanda a AMMIEN MARCELLIN/AMMIANUS MARCELLINUS, *Histoires/Historiae*, tomo I, Livres XIV-XVI, in E. GALLETIER, J. FONTAINE (a cura di), Paris, 1968, p. 150 (Libro XVI, § 2, 12); e ID., *Histoires/Historiae*, tomo VI, Livres XXIX-XXXI, in G. SABBAH, L. ANGLIVIEL DE LA

È pur vero che la seconda opzione sarebbe stata invece ripresa dal *Corpus Iuris Civilis*, compilato dai giuristi di epoca giustiniana<sup>28</sup>.

Anche nel latino medievale, la parola *territorium* non perse l'antica oscillazione di significati, per cui venne utilizzata tanto come sinonimo di *ager, fundus, praedium* o *possessio*, quanto in un connotato più propriamente politico-giuridico, di spazio dipendente da un'autorità, quale *districtus alicuius*<sup>29</sup>.

### 1.3 Il territorio nell'epoca premoderna

Nel IV sec. d.C. la crisi dello Stato imperiale si è espressa nell'incapacità di mettere a tacere le volizioni particolari concorrenti mediante una struttura che potesse definirsi autenticamente statale. È questo il momento in cui «*il Medioevo politico ha la sua inaugurazione storica*»<sup>30</sup>. Alla forza centripeta mostrata sino a quel momento dallo Stato si sostituisce un moto centrifugo che funge da cassa di risonanza degli interessi locali.

E ciò, essenzialmente, per tre cause: *in primis*, il susseguirsi di epidemie e carestie che condussero ad una sfiducia nei confronti delle capacità umane e all'emergere di un evidente reicentrismo; ancora, le invasioni di Ostrogoti, Visigoti, Vandali, Svevi, Longobardi, Burgundi e Franchi, popoli portatori di una concezione opposta a quella tipica nel mondo romano fondata sull'idea sacrale del potere<sup>31</sup>;

---

BEAUMELLE (a cura di), Paris, 1999, p. 6 (Libro XXIX, § 1, 14), spiegando che «*Nel primo dei due passi in questione si parla dei "territoria", cioè delle terre dipendenti da alcune città dell'area renana che al tempo di Giuliano l'Apostata erano state occupate dai barbari. E si chiarisce peraltro che queste terre (territoria) erano altra cosa rispetto agli spazi urbani propriamente detta (gli "ipsa oppida")*». Nel secondo passo si fa invece riferimento alla sepoltura del ribelle Teodoroso, che aveva cercato di spodestare l'imperatore d'Oriente Valente, in un luogo segreto del *territorium* di Antiochia».

<sup>28</sup> F. SOMAINI, *Spazi complessi, territorialità plurime*, cit., p. 19 fa notare come «*il titolo XVI del Libro I del Digesto, dedicato al tema De significatione verborum, richiamò per l'appunto il passo del Liber singularis Enchiridii di Sesto Pomponio. E così la nozione prettamente "giurisdizionale" di territorio entrò nel Corpus Iuris Civilis e quindi nel corpo della successiva tradizione giuridica romanistica*».

<sup>29</sup> C. DU CANGE (a cura di), *Glossarium Mediae et infimae latinitatis*, Bologna, 1981, vol. VIII, pp. 76-77.

<sup>30</sup> P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, edizione digitale, 2017, p. 51.

<sup>31</sup> AA. VV., *Tempi del diritto: Età medievale, moderna, contemporanea*, Torino, 2016, p. 6, ove si osserva come pur nella loro diversità, tali popoli avevano un tratto in comune consistente in un bagaglio di consuetudini orali quale fattore di identità etnica essenziale. La natura nomadica dei barbari comporta che fosse «*innaturale individuare l'ambito di vigenza delle regole sulla base del territorio di stanziamento (principio di territorialità del diritto), quando invece era l'appartenenza*

infine, l'influenza della Chiesa favorì lo sviluppo del particolarismo.

Moltiplicandosi i vincoli di soggezione, si assiste ad una sovrapposizione di gerarchie, a discapito del vincolo di sudditanza che lega, in modo più labile, i signori e i loro sottoposti all'autorità regia o imperiale.

Il pluralismo socio-culturale dell'epoca ha le sue refluenze nel campo giuridico, con una conseguente moltiplicazione delle fonti di produzione presenti nel medesimo ordinamento, e lo sviluppo del principio della personalità del diritto, che solo nel IX sec. d.C. cederà il passo alla territorialità del diritto<sup>32</sup>.

L'elemento personale trionfa in Francia e Germania, seppur con ben nette differenze.

D'un canto, in Francia il vincolo verso il sovrano derivava dal dovere generale di sudditanza, e dal giuramento di fedeltà. Certamente esistevano delle circoscrizioni territoriali ben determinate, ove un funzionario regio si poneva quale rappresentante del sovrano e nei confronti del quale i sudditi assolvevano ai loro obblighi finanziari e militari. Tuttavia, la base dell'organizzazione giuridica francese non si rinviene nella sovranità sul suolo, avendo le circoscrizioni confini soggetti a elevata mobilità e non essendo, dunque, la popolazione confinata entro limiti geografici ben circoscritti.

In Germania l'assetto giuridico si comprende soffermandosi sulla manifesta circostanza per cui le circoscrizioni territoriali, le quali sorgevano da alterazioni delle antiche circoscrizioni comitali, derivavano il proprio nome e carattere giuridico dal signore che le possedeva<sup>33</sup>.

---

*al gruppo a definire l'adesione alle proprie usanze, comprese quelle di valenza giuridica (principio di personalità del diritto)».*

<sup>32</sup> Su queste tematiche si vedano, ampiamente, J. GOTTMANN, *The Significance of Territory*, Charlottesville, 1973, p. 28; M. BELLOMO, *Società e istituzioni dal medioevo agli inizi dell'età moderna*, Roma, 1993, p. 37; S.L. GUTERMAN, *From Personal to Territorial Law*, Metuchen, 1972; ID., *The Transition from Personality to Territoriality of Law in Feudalism*, Namur, 1968; ID., *The Principle of Personality of Law in the Early Middle Ages: A Chapter in the Evolution of Western Legal Institution and Ideas*, in *University of Miami Law Review*, vol. 21, n. 1, 1966; C. CALISSE, *Storia del diritto italiano*, Firenze, 1902, pp. 112 e ss.

<sup>33</sup> N.D. FUSTEL DE COULANGES, *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France. Transformations de la royauté pendant l'époque carolingienne*, Parigi, 1931, pp. 238-256; J. FLACH, *Les origines de l'ancienne France, Xe e XIe siècle. Le régime seigneurial, les origines communales, la féodalité, la chevalerie*, Parigi, 1904, pp. 97 ss; G. WAITZ, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Die deutsche Reichsverfassung von der Mitte des neunten bis zur Mitte des zwölften Jahrhunderts*, vol. VII, Kiel, 1876, pp. 19 ss; R. SCHROEDER, *Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte*, VI ed., in E. VON KUNSSBERG (a cura di), Leipzig, 1922, p. 427.

Il *comitatus* adesso designa ogni distretto il cui signore è investito di diritti comitali. Più nello specifico, a seguito della feudalizzazione dell'ufficio di Conte e dell'ereditarietà dei feudi, il Comitato cominciò ad essere considerato non un beneficio ma bene proprio. Contemporaneamente, all'interno del Comitato si costituirono nuove circoscrizioni con autonomia man mano più ampia, risultanti da concessioni sovrane.

Come accennato poc'anzi, anche in Italia inizialmente predomina il principio della personalità del diritto.

Ne consegue che è il sangue ad unire o separare sotto il profilo giuridico; solamente coloro che appartengono a un medesimo ceppo godono dei medesimi diritti.

Trionfa il pluralismo giuridico, ovvero la compresenza di differenti ordinamenti giuridici – a loro volta riflesso dei molteplici gruppi sociali - che insistono su un territorio soggetto, purtuttavia, alla medesima autorità politica<sup>34</sup>.

Il diritto non è più espressione di una volontà centrale, ma diventa «*ordinamento della società*», alla ricerca di invenzioni giuridiche collocate in posizione di piena autonomia rispetto ai detentori del potere<sup>35</sup>.

Quanto ai contenuti delle consuetudini locali, pur nella loro eterogeneità, è possibile individuarne dei tratti comuni.

Innanzitutto, la rilevanza giuridica del gruppo, ovvero del clan, che si occupa di assumere le decisioni più importanti, data l'assenza dell'autorità statale.

Ancora, manca l'idea della titolarità esclusiva di un bene, e della terra, che invece diventa oggetto di godimento collettivo.

Infine, lo strumento di risoluzione delle offese viene rinvenuto nella faida, definita da Otto Brunner «*principio fondamentale ...dell'agire politico e [della] forma costituzionale*» medievale<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2016, p. 20.

<sup>35</sup> Ivi, p. 21.

<sup>36</sup> O. BRUNNER, *Terra e potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale* (1939), Milano, 1983, pp. 48 e 149; nello stesso senso M. FOUCAULT, *A verdade e as formas jurídicas*, Rio de Janeiro, 2005, secondo cui «*uma vez introduzida a ação penal, uma vez que um indivíduo se declarasse vítima e reclamasse reparação a um outro, a liquidação judiciária devia se fazer como uma espécie de continuação da luta entre os indivíduos. Uma espécie de guerra particular, individual se desenvolve e o procedimento penal será apenas, a ritualização dessa luta entre os indivíduos. O Direito Germânico não opõe a guerra à justiça, não*



È noto come «*la figura della faida esprim(a) in maniera esemplare il rapporto costitutivo tra pace, diritto e giusta violenza*»<sup>37</sup>, essendo lo strumento per ripristinare un diritto leso.

Le forme utilizzate si fondavano sull'*ordalia*, il “giudizio di Dio” che avrebbe permesso di discernere il colpevole dall’innocente, a seguito di prove di dolore, di resistenza o, sovente, tramite il duello.

Il radicamento nel territorio dei sopra citati popoli di derivazione germanica rese, tuttavia, col passare del tempo sempre più inadeguati gli strumenti derivanti dal nomadismo, conducendo alla raccolta delle consuetudini in un testo giuridico scritto, con una conseguente accelerazione dell’integrazione delle diverse culture giuridiche e il passaggio alla territorialità del diritto<sup>38</sup>.

A questo punto, i diritti regalistici saranno correlati alla circoscrizione territoriale; analogamente, allorquando in un determinato territorio si costituiranno gruppi di persone, tali aggregati acquisiranno i diritti di pertinenza a quel territorio.

Col passaggio alla territorialità del diritto, i diritti, insomma, spettano alla persona in quanto questa si trova in un determinato rapporto col *castrum*. Per quel che concerne i poteri giurisdizionali, la *districtio*, intesa come potere di coazione, si estende a tutti coloro che risiedono in un determinato distretto, cosicché ogni distretto territoriale svolge la propria attività giurisdizionale. In questa fase, il termine *districtio*, quale potere attribuito ad una determinata persona, assume il significato di *districtus*, quale sfera territoriale su cui una persona esercita poteri di signoria e ha facoltà di dirimere le cause<sup>39</sup>.

---

*identifica iustica e paz. Mas, ao contrário, supõe que o direito não seja diferente de uma forma singular e regulamentada de conduzir uma guerra entre os indivíduos e de encadear os atos de vingança. O direito é, pois, uma maneira regulamentada de fazer a guerra».*

<sup>37</sup> A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, 2010, p. 40.

<sup>38</sup> Quali esempi di legislazione scritta tra il VI e il VII sec. si possono citare la *Lex Romana Visigothorum*, il *Pactus Legis Salicae*, ed infine l’Editto di Rotari, su cui si veda E. TAVILLA in A.A. VV, *Tempi del diritto: Età medievale, moderna, contemporanea*, cit., pp. 8 ss; ma il passaggio alla territorialità del diritto si ravvisa nel successivo *Edictum pistense* dell’864, su cui A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, cit., p. 34 precisa che nonostante esso descrivesse i romani come «*qui secundum legem romana vivunt*», distingueva «*le regioni nelle quali è valido il diritto romano dalle altre dell’Impero*».

<sup>39</sup> Doc. 18 (dell’897) in L. SCHIAPPARELLI, *Diplomi di Berengario I*, in *Fonti per la Storia d’Italia. Diplomi, secoli IX e X*, Roma, 1903, pp. 56-58, ove risulta che Berengario dona all’episcopio di Padova la Corte di Sacco, elencando *placita* e *districtiones* insieme a terre, selve, molini, ecc. Esempi analoghi si rinvencono nel Doc. 136. Per ulteriori approfondimenti, P. VACCARI, *La*

Le cause del passaggio alla territorialità del diritto furono molteplici: venne a mancare la pluralità delle nazionalità all'interno del medesimo Stato e, con esse, il fondamento della personalità del diritto; il contatto tra i popoli determinò, con un processo lento e graduale, la nascita di un unico popolo, con una lingua comune, dei costumi omogenei, l'unità della fede. Tali mutamenti si accompagnarono ad uno scambio delle regole tra i diritti, che allo stesso tempo subivano influenze dal diritto romano. Nell'ambito giuridico, infatti, si poneva la necessità di una cognizione diffusa delle leggi, in maggior misura per gli esperti che si occupavano dell'applicazione del diritto ai casi concreti.

Ancora, nella struttura feudale, i vassalli presero consapevolezza della medesimezza dei loro diritti e dei loro doveri nelle relazioni col signore, mentre i gruppi non coinvolti in tale sistema erano individuabili in categorie ben circoscritte: le plebi rustiche, caratterizzate da una condizione giuridica omogenea; gli abitanti delle città, che osservavano il diritto romano<sup>40</sup>; infine, gli appartenenti alla Chiesa, i quali facevano riferimento al diritto canonico.

La geografia feudale ampiamente decentrata interagiva con le pretese di universalità di Chiesa e Impero.

Proprio la Chiesa, com'è noto, contribuì al diffondersi dell'idea di universalità del diritto.

La concezione universalistica trae le sue origini dalla convinzione dell'imperfezione del singolo rispetto alla comunità, come evidenziato dai testi elaborati tra il V e il XIII secolo da esponenti di spicco nel campo teologico e filosofico<sup>41</sup>.

---

*territorialità come base dell'ordinamento giuridico del contado nell'Italia medioevale*, Milano-Varese, 1963, p. 64.

<sup>40</sup> Così nel territorio di Ravenna, Ferrara e nel Bolognese, su cui si sofferma P. VACCARI, *La territorialità come base dell'ordinamento giuridico del contado nell'Italia medioevale*, cit., pp. 35-36.

<sup>41</sup> S. AURELI AUGUSTINI, *Enarrationes in Psalmos CI-CL* (in *Corpus christianorum – Series latina*, XL, pars X,3), in *psalmum CXLIV*, n. 13: «*Ista contextio creaturae, ista ordinatissima pulchritudo, ab imis ad summa conscendens, a summis ad ima descendens nusquam interrupta sed dissimilibus temperata*»; H. DE S. VICTORE, *Commentariorum in Hierarchiam coelestem S. Dionysii Areopagitae. Libri X*, in J.P. MIGNE, *Patrologia Latina*, vol. CLXXV, coll. 1003-1004: «*Hoc autem diligenter attendendum est, quod non singulis quibusque, sed hierarchiae, id est universitati, bona illa manifestata dicuntur, ita tamen ut a singulis in universitate imitationis studio exerceantur, quia gratia ad universos effunditur et in singulis operatur. Extra unitatem nullus illam accipere potest et in unitate alteri data nulli sufficere potest*»; S.T. AQUINATIS,

Le refluenze di tale pensiero nel campo giuridico sono evidenti: nel binomio *homo/communitas*, la società quale *totalitas* deve essere ricondotta ad unità, ad un ordine ritenuto indispensabile per colmare l'imperfezione del singolo.

Già secondo Tertulliano, apologista vissuto a cavallo tra il II e il III sec. d.C., la comunità cristiana è un *corpus*, una realtà organica fondata sulla credenza nella stessa fede, la speranza della salvezza eterna e l'unità di disciplina.

L'utilizzo del termine *corpus*, pressoché utilizzato dai giuristi, denota l'esigenza di rendere la comunità di fedeli un'autentica realtà giuridica.

Del resto, è innegabile la rilevanza della dimensione religiosa nella società medievale, caratterizzata da un legame orizzontale tra i componenti della *Respublica christiana* che sfociava in una *reductio ad unum* in senso verticale<sup>42</sup>.

Di qui la concorrenza tra i poteri delle due istituzioni universali: il Papato e l'Impero.

Secondo la prospettiva imperiale, essendo l'imperatore alto protettore della cristianità, il controllo sul papato era legittimo; nella visione papale, di contro, l'imperatore era considerato un mero strumento dell'autorità spirituale, come tale in una posizione subordinata rispetto al pontefice, come evidenziato dalla nota locuzione *nulla potestas nisi a Deo*.

La compresenza di Papato e Impero, risalente alla pace costantiniana del 313, si convertì in contrapposizione dopo la morte di Carlo Magno. In particolare, Ottone I di Sassonia, concedendo l'investitura feudale ai vescovi, li trasformò in funzionari del sovrano, legati da vincoli di stretta fedeltà<sup>43</sup>. Il sogno di restaurare

---

*Summa Theologica*, Edit. Catòlica, Matriti, 1961, Prima pars, q.61, art. 3: «*Ordo...rerum ad invicem est bonum universi. Nulla autem pars perfecta est a suo toto separata*».

<sup>42</sup> J. HUIZINGA, *Autunno del Medioevo*, Firenze, 1991, p. 206; F. CHABOD, *Storia dell'idea di Europa* (1961), Roma-Bari, 2003, p. 29; E.H. KANTOROWITZ, *I due corpi del Re* (1957), Torino, 1989, pp. 177 ss; L. SUCCIMARRA, *I confini del mondo*, Bologna, 2006, p. 115.

<sup>43</sup> Doc. 259 (del 963) in H. BREESLAU, R. HOLTZMANN, *Diplomata regum et imperatorum Germaniae*, 4 Ed., in MGH (Berolini 1956-1957): Ottone I dona al Vescovo di Belluno una terra in Oderzo, concedendogli di tenere placito nella terra predetta e di definire le cause unitamente al suo avvocato. Per altri esempi, si confronti P. VACCARI, *La territorialità come base dell'ordinamento giuridico del contado nell'Italia medioevale*, cit., p. 7 il quale precisa che «*malgrado questi esempi, malgrado che gli Imperatori fossero naturalmente indotti a considerare i diritti regalistici come un oggetto di concessione meramente personale, malgrado che le stesse concessioni immunitarie avessero in sé, necessariamente, un elemento personale, vi sono d'altro lato numerosi diplomi in cui i poteri giurisdizionali sono elencati tra le pertinenze della località e non formano oggetto di una concessione a parte, "ad personam", ma sono attribuiti insieme con*

l'antico Impero Romano proseguì sino all'incoronazione di Ottone III, influenzato dal pensiero del monaco benedettino Gerberto di Aurillac, che fu elevato al soglio pontificio col nome di Silvestro II alle porte dell'anno Mille.

Nell'intreccio tra papato, impero e sistema feudale dell'XI secolo, se si guarda ai rapporti tra abitanti e territorio, è ravvisabile una molteplicità di situazioni non sempre di facile lettura. Risulta poco agevole comprendere quali fossero i soggetti titolari di poteri giurisdizionali, i soggetti su cui tali poteri potevano essere esercitati, e le regole da applicare, nel variegato intreccio tra leggi e consuetudini. Se per alcuni studiosi l'XI secolo segna lo stabilirsi del feudalesimo o l'inizio di una seconda età feudale, ove l'attribuzione di prerogative politiche e giurisdizionali dipendeva dall'essere proprietari terrieri, al contempo inizia l'ascesa di città e città stato che conducono ad un incremento demografico ed economico<sup>44</sup>.

In Savoia, la permanenza del diritto feudale risulta palese dall'utilizzo delle clausole presenti nei *Libri feudorum*, a testimonianza della diffusione transalpina di un rinnovato diritto feudale di matrice duecentesca e italiana<sup>45</sup>.

Tuttavia, il progressivo inserimento dei nuovi ceti dominanti nelle città, per mezzo di affrancazioni collettive dei servi e la sottomissione di comuni minori, si pone certamente in contrasto col potere e gli ordinamenti feudali<sup>46</sup>.

Emblematica la situazione in Lomellina, ove si intrecciano interferenze ducali, l'influenza costante della città e comunità popolose e intraprendenti, capaci di negoziare con l'autorità cittadina per ottenere rilevanti concessioni. Al di fuori dei quadri feudali e signorili, ormai disarticolati, emergono famiglie e personalità capaci di esercitare forme di *leadership* locale. Viene meno la logica originaria del feudo, ove acquista carattere preminente l'elemento patrimoniale. Si riscontra

---

*le località e promiscuamente coi diritti utili ed i possessori fondiari», confermando il passaggio alla territorialità del diritto.*

<sup>44</sup> S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Londra, 2008, p. 55; M. BLOCH, *La società feudale*, Torino, 1984.

<sup>45</sup> F. CENGARLE, G. CHITTOLINI, G.M. VARANINI (a cura di), *Poteri signorili e feudali nelle campagne dell'Italia settentrionale fra Tre e Quattrocento: fondamenti di legittimità e forme di esercizio*, in *Quaderni di Reti Medievali Rivista*, Firenze, 2005, p. 180.

<sup>46</sup> A. GROHMANN, *Città e territorio tra Medioevo ed età moderna*, tomo II, Perugia, 1981, p. 610. A Perugia, ad esempio, dopo l'emanazione di singoli atti di affrancazione, con lo statuto del 1279 si prevede un'affrancazione indiretta delle masse rurali, dovendosi ritenere liberi e franchi tutti coloro che per dieci anni consecutivi, senza rendere servigi correlati al vincolo di sudditanza, avessero abitato in città. Per ulteriori approfondimenti IVI, pp. 616 ss.

dunque un tessuto neofeudale lomellino eterogeneo, variegato, e una società piuttosto insofferente nei confronti dei poteri signorili.

Ancora, sin dai decenni centrali del XIV secolo, a seguito dell'espansione di Firenze, anche il territorio appenninico ubicato tra la Toscana, il Bolognese ed una parte della Romagna è protagonista della progressiva scomparsa del mondo della signoria, del feudo e dei loro sistemi di egemonia territoriale<sup>47</sup>.

La frammentazione del potere signorile, da un lato, e la frantumazione dei distretti cittadini, dall'altro, provocarono una considerevole divisione in quote della giurisdizione<sup>48</sup>.

La collocazione di una comunità all'interno dello spazio giurisdizionale non era, insomma, stabile.

Le classi rurali reggiane mostrano, ad esempio, un rigetto nei confronti del criterio del territorio di residenza, con comunità spezzate in ambiti giurisdizionali differenti, definiti non in termini spaziali, ma di obbedienza individuale. È evidente come tra Tre e Quattrocento si fronteggiassero opposte culture dell'autorità. Da un lato la città e i signori del contado, pur in contrasto tra loro, parlavano entrambi il linguaggio della territorialità: differente, tuttavia, ne era la *ratio*, che nel caso della *civitas* cadeva sulla tradizione regalistica e imperiale – per cui la *iurisdictio* apparteneva al sovrano e da questi era stata concessa alla città con la Pace di Costanza – mentre per i signori del contado era costituita dal possesso dell'elemento forte del territorio, il castello. Di segno ancora diverso, infine, i principi di legittimazione del potere sostenuti dai rustici, profondamente inseriti in un sistema di solidarietà verticali in netto contrasto col processo di territorializzazione.

E ciò, fino al 400, ove la richiesta di scioglimento da ogni residuo vincolo feudale,

---

<sup>47</sup> Lo scontro comunale si concentrò sugli Ubaldini e Guidi. F. CENGARLE, G. CHITTOLINI, G.M. VARANINI (a cura di), *Poteri signorili e feudali nelle campagne dell'Italia settentrionale fra Tre e Quattrocento*, cit., p. 215 rilevano che i dipendenti dai signori continuavano, sin dagli anni Settanta del XIII secolo, ad essere considerati «*fideles, coloni et servi*», «vassalli» «*inquilini, ascrittizi*» su cui gli Ubaldini esercitavano il «*pieno, puro e mero imperio e giurisdizione*». Tale panorama è stato ricavato dagli Autori analizzando alcuni atti di cessione di feudi appenninici risalenti ad un periodo compreso tra il 1275 ed il 1306.

<sup>48</sup> Come ha rilevato L. PROVERO, *L'Italia dei poteri locali (secc. X-XII)*, Roma, 1998, p. 208 si giunge sovente ad una situazione in cui «*il singolo contadino si trova a dover rispondere per questioni diverse ad una molteplicità di persone [...] deve il fodro in parte a un signore in parte a un altro, risponde dei propri reati a una terza persona, è tenuto a prestare servizi di guardia al castello per un altro signore*».

sia verso enti ecclesiastici, sia verso laici, segna il declino di una cultura dell'obbedienza incentrata sui rapporti di dipendenza personale.

I legami verticali perdono la loro rilevanza, mentre le comunità assumono una identità politica più nitida<sup>49</sup>.

In questa fase, la comunità si appropria più decisamente dello spazio. Il processo di costruzione di più solidi quadri territoriali procedette, dunque, per gradi<sup>50</sup>.

Da un lato, l'esuberanza cittadina dà vita agli Statuti, espressione dell'autonomia comunale, seppur con una regolamentazione che non vanta alcuna pretesa di completezza; al contempo, nell'Italia meridionale Federico II di Svevia fa redigere il *Liber constitutionum Regni Siciliae*, testo in cui concezioni vetuste del potere si mescolano ad intuizioni innovative.

Se il tratto che persiste fino al 200 è la presenza della consuetudine quale bastevole fonte del diritto per una società statica, allorquando lo scenario muta acquisendo la dinamicità tipica della dimensione mercantile, occorre volgere lo sguardo ad un diverso assetto giuridico.

Com'è noto, l'intelaiatura adeguata all'evolversi della società viene offerta dalla scienza giuridica, e dà vita al Medioevo sapienziale. Il diritto prodotto dai giuristi nasceva dal dialogo tra contingenze presenti e vecchie regole del diritto romano, assumendo la denominazione di *ius commune*<sup>51</sup>.

Accanto allo statuto esistono il diritto canonico, il diritto mercatorio e quello feudale; ciascuno con regole, destinatari, oggetti e tribunali specifici. Entro le mura cittadine coesistono diversi ordinamenti giuridici.

Quanto al diritto applicabile, gli statuti affrontano il problema della compresenza di una pluralità di fonti, privilegiando la legge locale sulla legge universale.

---

<sup>49</sup> A. GAMBERINI, *La territorialità nel Basso Medioevo: un problema chiuso? Osservazioni a margine della vicenda di Reggio*, in *Reti Medievali Rivista*, vol. V, n. 1, 2004, p. 12.

<sup>50</sup> Lo sviluppo di più forti identità comunitarie nel Quattrocento è testimoniato dalla emersione di statuti rurali che non aveva precedenti per il Reggiano, soprattutto se si pensa al contesto duecentesco e trecentesco. Sul punto, A. GAMBERINI, *La territorialità nel Basso Medioevo: un problema chiuso?*, cit., p. 59.

<sup>51</sup> Esemplicativamente, se le fonti romane sostenevano a chiare lettere l'unicità del *dominium*, gli interpreti, consapevoli del maggior rilievo che man mano stavano assumendo le situazioni di fatto, crearono il *dominium utile*, riconducendo la situazione di effettività sul bene alla categoria della proprietà. Per ulteriori approfondimenti P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, cit., p. 47. Sul diritto comune si veda F. CALASSO, *Il diritto comune come fatto spirituale*, in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche, Prolusioni*, n. 6, 2015; ID., *L'insegnamento del diritto comune*, in *Archivio giurid.*, vol. CX, n. 2, 1933.

Certamente, non entra in gioco il criterio gerarchico, limitandosi lo statuto a precisare che se vi è una norma comunale espressa che affronta una tematica, essa deve essere applicata dal giudice; se, invece, si è in presenza di una lacuna, allora sarà il diritto comune a colmare il vuoto normativo locale.

Quanto al problema della giurisdizione, i giuristi caricano di nuovi significati il concetto di *iurisdictio*, risalente al diritto romano.

Da sostantivo riferito al semplice atto dello *ius dicere*, nel senso proprio di risolvere controversie, esso conosce un progressivo ampliamento, fino ad assumere per l'appunto una valenza "territoriale", intendendosi come potere di amministrazione di un magistrato/funziario su un determinato distretto pubblico<sup>52</sup>.

L'utilizzo di tale nozione evidenzia il permanere, in una società ricca di fermenti, di importanti lasciti del feudalesimo, ovvero l'aspirazione di ogni capo ad essere giudice, sol così potendo mantenere il controllo dei subordinati, proteggendoli e dominandoli.

Di qui la nota questione, affrontata da Bartolo da Sassoferrato e da Baldo degli Ubaldi, sul tema *utrum iurisdictio cohereat territorio*: ci si chiedeva se ogni giurisdizione determinasse di per sé la necessità di un territorio e se il possesso di un territorio conducesse di per sé alla titolarità di una giurisdizione; oppure, viceversa, se si potessero verificare casi di territori senza giurisdizione e di giurisdizioni senza territorio<sup>53</sup>.

Ciò che appare evidente è che l'idea medievale di territorio era comunque caratterizzata, di fatto, da una connotazione sostanzialmente atomistica. Non si ritrova la percezione di uno spazio omogeneo, organizzato e plasmato da una forte autorità centrale di riferimento, ma piuttosto la compresenza di molteplici aree di potere locale, caratterizzate da un diritto proprio, ossia da un proprio peculiare *ius*

---

<sup>52</sup> P. COSTA, *Iurisdictio: semantica del potere politico nella pubblicistica medievale, 1100-1433*, Milano, 1969, p. 98; F. DE MARTINO, *La giurisdizione nel diritto romano*, Padova, 1937, pp. 140 s.

<sup>53</sup> Bartolo da Sassoferrato definisce la *iurisdictio* quale «*potestas de iure publico introducta cum necessitate iure dicendi et aequitatis, tamquam a persona publica statuenda*». Per ulteriori approfondimenti si vedano F. SOMAINI, *Spazi complessi, territorialità plurime*, cit., p. 20; A. DI MARTINO, *Il territorio*, cit., p. 65; P. COSTA, *Iurisdictio*, cit., p. 119; C.H. MCILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno* (1947), Bologna, 1990, pp. 99 ss; M. GALIZIA, *La teoria della sovranità. Dal medio evo alla rivoluzione francese*, Milano, 1951, pp. 25 ss; F. CALASSO, *I glossatori e la teoria della sovranità*, Milano, 1951, pp. 167-168.

*terrae*<sup>54</sup>.

Insomma, si trattava di uno «*scenario di territorialità multiple*», in cui a una pluralità di territori grandi e piccoli corrispondeva una molteplicità di *iurisdictiones*<sup>55</sup>.

La varietà delle forme possibili di territorialità, cifra costitutiva dell'età medievale, si ripercuoteva anche su fenomeni sociali e politici dal carattere apparentemente non territoriale. Si pensi alle solidarietà di tipo fazionario o ai legami di fedeltà personale (*personenverbänden*), che talvolta determinavano dei risvolti in termini di territorializzazione, ossia di appropriazione, delimitazione e organizzazione di determinati spazi<sup>56</sup>.

Col passare dei secoli, le problematiche scaturenti da un'estrema e spesso confusa parcellizzazione della giurisdizione assunsero differenti sfaccettature fino a sparire quasi completamente, sebbene non del tutto, in età moderna<sup>57</sup>.

L'arco temporale tra il 1000 e il 1300, rilevante, come sopra esposto, per la

---

<sup>54</sup> F. SOMAINI, *Spazi complessi, territorialità plurime*, cit., p. 21, secondo il quale il territorio era inteso come uno «*spazio miniaturizzato*», uno «*spazio singolare*» in cui ogni comunità, seppur di dimensioni limitate, era in grado di incidere sul proprio ambito di riferimento con la creazione di regole che venivano inglobate nel contesto spaziale. Per ulteriori approfondimenti, L. MANNORI, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in L. BLANCO (a cura di) *Organizzazione del potere e territorio, Contesti per una lettura storica della spazialità*, Milano, 2008, pp. 23-44. Emblematico della molteplicità di poteri locali è il passaggio del lemma *districtus* dall'originario significato di «*diritto di costringere e punire*» a quello di «*territorio dove si esercita tale diritto*». Sul punto, S. CAROCCI, *Signori, castelli, feudi*, in *Storia Medievale*, Roma, 1998, pp. 247-267; A. TORRE, *Luoghi. La produzione di località in età moderna e contemporanea*, Roma, 2011, pp. 73-74.

<sup>55</sup> F. SOMAINI, *Spazi complessi, territorialità plurime*, cit., p. 21.

<sup>56</sup> Si pensi, esemplificativamente, ai celebri "alberghi" genovesi, ovvero al fenomeno per cui i più abbienti nuclei familiari e le rispettive clientele si concentrarono in aree specifiche dello spazio urbano, trasformarono intere piazze e contrade in vere e proprie «*cellule urbane*» riservate ai soli membri del gruppo, su cui cfr. J. HEERS, *Le clan familial au Moyen Age. Étude sur les structures politiques et sociales des milieux urbains*, Paris, 1974, pp. 49-53, 169-172, 234-236, 254-257 e passim; ID., *Genova nel Quattrocento. Civiltà mediterranea, grande capitalismo e capitalismo popolare*, Milano, 1983, titolo originale *Gênes au XVe siècle*, Paris, 1971 - traduzione italiana di P. MASTROROSA, pp. 335-341. La geografia fazionaria si ritrova, invece, nello Stato di Milano al tempo delle guerre d'Italia, come è possibile appurare dalla celebre relazione dell'ambasciatore veneto Giangiacomo Caroldo, che espone al Senato di Venezia la divisione della Lombardia in spazi con identità partigiane particolarmente accentuate. Su questo tema, G. CAROLDO, *Relazione del Ducato di Milano del segretario Gianjacopo Caroldo (1520)*, in E. ALBERI (a cura di), *Le relazioni degli ambasciatori veneti al Senato durante il secolo decimosesto*, Firenze, 1839-1858, serie II, tomo V (1858), pp. 297- 330.

<sup>57</sup> Da questo punto di vista un quadro molto complesso e articolato emerge dall'analisi delle vicende politiche e istituzionali che interessarono territorio e abitanti delle comunità di Varazze, Celle e Albisola tra XII e XV secolo, su cui R. BRACCIA, *Territorio e giurisdizioni nel basso medioevo. Le «enclaves savonesi» nella podesteria di Varazze*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, a. XXXVII, n. 1, giugno 2007, pp. 203 ss.



crescita economica e il cambiamento dell'organizzazione politica del tempo, è – secondo la ricostruzione di illustri studiosi – altresì fondamentale per l'emersione del concetto di stato territoriale<sup>58</sup>.

#### 1.4 Il territorio nello Stato moderno

Molte analisi, prima di affrontare il tema della storia del concetto giuridico, si soffermano sui modi d'utilizzo del termine stato.

La connotazione giuspubblicistica viene anticipata dall'utilizzo del termine *status* per indicare la condizione familiare, economico-sociale e civile in senso proprio (*status familiae*, *status libertatis* e *status civitatis*). In un secondo momento assume concretezza nelle *Istitutiones* di Ulpiano<sup>59</sup>, ove si ritiene che il termine abbia indicato qualcosa di più della semplice condizione o modo d'essere della Repubblica.

Con la disarticolazione dell'universalismo proprio della *Respublica Christiana*, il termine indicherà, infatti, la stabilità delle autonomie cittadine e delle monarchie territoriali, per poi prendere il posto del termine *Respublica*, o della *civitas* o del *regnum*, anziché costituirne solo un rafforzativo.

Invero, la polivalenza semantica del lemma emerge sino ai tempi di Machiavelli, che col Principe segna una tappa fondamentale per lo sviluppo dell'idea di Stato<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti*, cit., p. 56, il quale rimanda a I. WALLERSTEIN, *Il sistema mondiale dell'economia moderna* (1974), Bologna, 1978; Y. RENOARD, *1212-1216: Comment les traits durable de l'Europe Occidentale moderne se sont définis au début de XIII siècle*, Parigi, 1958, pp. 5-21, il quale dimostra l'essenzialità delle battaglie tenutesi tra il 1212 e il 1214 per la definizione dei confini di Francia, Inghilterra e Spagna; E. PERROY, *Le Moyen Age, in Histoire générale des civilisation*, vol. III, Parigi, 1955.

<sup>59</sup> *Institutiones*, 1,1,4: «*publicum ius est, quod ad statura rei Romanae spectat*».

<sup>60</sup> Ancora intorno alla seconda metà del 1500, si ravvisa un atteggiamento di diffidenza nei confronti del termine Stato da parte di Francois Hotman, nel suo *Francogallia*, e in Bodin, il quale — com'è ben noto — preferisce adoperare il classico termine di République, o respublica. Sono numerosi nella sua opera gli utilizzi del corrispondente volgare, soprattutto usato al plurale, di *status* (*estats*). Naturalmente, non è solo con riguardo alla «condizione» che Bodin impiega il termine *estat*, bensì anche con riferimento alla tripartizione aristotelica delle forme di governo. Va, comunque, precisato che si tratta di un uso linguistico ancora incerto, talvolta indicando uno stato di fatto, oppure una posizione cetuale elevata a «ordine», o, ancora, una forma di ordinamento politico. La questione della polivalenza del termine «stato» si ricava dall'uso di tale vocabolo da parte di Machiavelli. Cfr. M. ISNARDI, *Appunti per la storia di État, République, Stato*, in *Rivista Storica Italiana*, vol. LXXIV, 1962, pp. 372-379; G. MIGLIO, *Genesi e trasformazioni del termine concetto Stato*, in AA. VV., *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Milano, 1981, pp. 815-816; F. ERCOLE, *La Politica di Machiavelli*, Roma, 1926. Per l'utilizzo di *status* nella giurisprudenza tecnica dei secoli XVI e XVII, si veda lo studio di P. CAPPELLINI, «*Status*» *accipitur tripliciter*.

Secondo Autorevoli studiosi, nella terminologia machiavelliana, lo «*stato*» consiste nel «*gruppo ristretto e concreto di uomini i quali si dedicano all'esercizio del potere: gli aiutanti fidati che esercitano l'“imperio” con il principe, e sono autorizzati a prendere decisioni capitali; mentre il titolo che li legittima come partecipi dello “stato” è il possesso dell'autorità*». La concezione dello «*stato*» come «*équipe dominante*» farebbe emergere, secondo Miglio, il carattere fortemente «*realistico*» delle originarie accezioni del concetto<sup>61</sup>. Tale carattere, tuttavia, va ad affievolirsi quando all'originaria idea di stato si sovrappone, e si impone, la *fictio* dello Stato come «*complesso di istituzioni*».

Lo «*stato*» dev'essere quindi inteso in primo luogo quale «*stato del principe*» nella sua accezione patrimoniale, indicando tanto la condizione del principe, quanto, per estensione, quella del suo territorio.

Orbene, il passaggio dallo «*stato-soggetto*» allo «*stato-oggetto*», in cui il processo di istituzionalizzazione rende l'assetto statale il più possibile astratto rispetto ai suoi individui, si ritrova in modo embrionale nell'opera di Machiavelli, assumendo concretezza nel Cinquecento<sup>62</sup>.

Secondo la prospettiva di Sassen, le molteplici innovazioni che condussero allo stato territoriale risalgono all'epoca capetingia. In primo luogo, la posizione di debolezza della dinastia rispetto alla potenza di alcuni feudatari del tempo li indusse ad accentrare, anche a livello amministrativo, un territorio molto frammentato; ma anche la loro contestazione nei confronti dell'autorità del papato, mediante la realizzazione di uno stato monarchico territoriale sostitutivo del cd. *Commonwealth* cristiano, incisero profondamente. Inoltre, l'ascesa delle città pose le basi per l'essenzialità della relazione intercorrente non più tra signore e vassallo ma tra sovrano territoriale e regione del territorio medesimo. Avvenne, nel medesimo periodo, il passaggio da una visione personale a una pubblica dell'autorità.

Infine, si instaurò una stretta alleanza con le città, e con la classe media dei loro

---

*Postilla breve per un'anamnesi di 'capacità giuridica' e 'sistema' del diritto romano attuale, in Ann. Univ. Ferrara-Sc. Giur., vol. I, 1987, pp. 29-96.*

<sup>61</sup> L. ORNAGHI, *Stato*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. XV, Torino, 1999, pp. 25 - 44; G. MIGLIO, *Genesi e trasformazioni del termine-concetto «Stato»*, cit., pp. 65-86.

<sup>62</sup> Su cui F. ERCOLE, *La Politica di Machiavelli*, cit.

abitanti, i quali aspiravano ad una crescente autonomia e ad una protezione nei confronti di pirati, ladri e signori<sup>63</sup>.

Lo stato moderno si è poi consolidato in Europa tra il XV e il XIX secolo<sup>64</sup>.

Secondo la versione istituzional-razionale, che trova in Weber il suo più noto punto di riferimento, come si è già anticipato poc'anzi, lo Stato moderno si distingue dal modello medievale per la presenza di un'amministrazione che si affranca dal tradizionale assetto di stampo giurisdizionale, ove si rinveniva nel giudice la figura pubblica investita della funzione di verificare l'esistenza dei diritti e dei privilegi in gioco, tentandone una provvisoria composizione<sup>65</sup>.

Lo Stato moderno, insomma, conferisce un carattere razionale ad un nuovo edificio politico configurabile come istituzione<sup>66</sup>.

Ma oltre a questa prima caratterizzazione dello Stato moderno, è possibile individuarne anche una seconda, elaborata dalla scienza giuridica tedesca dell'Ottocento: il paradigma dello Stato moderno come «*sovrana unità politica*»<sup>67</sup>.

Secondo questa prospettiva, lo Stato moderno nasce dalla decisione politica di risolvere la situazione scaturente dalla "crisi" dei poteri medievali, inaspritasi a causa del fattore religioso. In tale decisione sono coinvolti i giuristi, tecnici

---

<sup>63</sup> S. SASSEN, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton and Oxford, 2006, pp. 44 ss.

<sup>64</sup> E. ROTELLI, P. SCHIERA (a cura di), *Lo Stato moderno*, vol. I-III, Bologna, 1971-1974; C. TILLY, *Sulla formazione dello Stato in Europa. Riflessioni introduttive*, in ID. (a cura di), *La formazione degli Stati nell'Europa occidentale*, Bologna, 1984, pp. 7 ss. Da sottolineare tuttavia anche una diversa impostazione secondo cui è possibile addirittura eliminare del tutto il riferimento allo "Stato moderno", eventualmente riservato in via esclusiva allo Stato liberale ed allo Stato sociale dei secoli diciannovesimo e ventesimo, mentre prima di quella fase recentissima vi è solo un lunghissimo "periodo feudale"; per questa prospettiva A. M. HESPANHA, *História das Instituições. Épocas medieval e moderna*, Coimbra, 1982.

<sup>65</sup> Il riferimento è al celebre testo di M. WEBER, *Economia e società*, Milano, 1980.

<sup>66</sup> M. FIORAVANTI, *Stato (storia)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIII, 1990 ben evidenzia la differenza tra lo Stato moderno e il modello medievale. Nello Stato moderno il patrimonialismo ed il feudalesimo, che portavano con loro una tendenza alla pattuizione, all'associazione di diritti e privilegi, alla risoluzione del conflitto interno per via puramente giurisdizionale, cedono il posto a un nuovo modello del potere pubblico-istituzionale. Secondo l'Autore, «*la qualità del potere medievale-cetuale è di tipo puramente associativo: tutta quella età storica conosce imprese, nel senso weberiano di azioni collettive orientate verso uno scopo, e conosce unioni, nel senso di gruppi sociali fondati su una stipulazione plurisoggettiva, ma è intrinsecamente incapace a produrre istituzioni*».

<sup>67</sup> M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, 1979; per una minuziosa analisi della giuspubblicistica italiana, tedesca e francese A. MASSERA, *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive nel diritto amministrativo, I. Stato-persona e organo amministrativo. Profili storico-dogmatici*, Milano, 1986.

convinti della necessità storica di debellare la condizione di guerra civile, appunto tramite lo Stato moderno<sup>68</sup>.

Si tratta di una concezione che trae le sue origini dal contesto maturato nel XVI secolo, ove le guerre confessionali e civili impongono una risposta unificante che viene rinvenuta nello Stato, e, più nello specifico, nella sua sovranità.

Già Bodin, nei suoi *Six livres*, pur presentando alcuni elementi di continuità con la tradizione medievale, si distacca da tale concezione, allorquando rappresenta un potere politico unitario e supremo, caratterizzato da una sovranità definita come «*puissance absolue et perpetuelle d'une République*»<sup>69</sup>.

Com'è noto, anche Hobbes contribuisce a delineare il concetto moderno di sovranità con il Leviatano, il cui anno di pubblicazione si colloca a ridosso dei Trattati di Westfalia: si tratta del “tassello” storico con cui termina l'epoca delle guerre civili di religione in Europa, e si apre l'era della statualizzazione della politica.

Tra i concetti meritevoli di attenzione ai fini della presente analisi, certamente vi rientra il patto, ovvero il dispositivo che Hobbes immagina per porre rimedio al *bellum omnium contra omnes*: un *pactum unionis*, in virtù del quale si genera un potere unificante, e non un *pactum subiectionis* tipico della tradizione feudale. Esso infatti, mira, piuttosto che a far nascere un'obbligazione tra Leviatano e sudditi, a generare un'obbligazione naturale, la sovranità, potere rappresentativo di tutti. Mediante l'unicità del sovrano creato dal patto si genera l'unicità del popolo, a partire dalla inerte moltitudine dei contraenti nello stato di natura.

Analogamente, nella tesi Lockiana espressa nei trattati sul governo, l'uomo, libero nello stato di natura, non confidando nella sicurezza di tale libertà, si sottopone ad

---

<sup>68</sup> Su queste ipotesi R. SCHNUR, *Die französischen Juristen im konfessionellen Bürgerkrieg des 16. Jahrhunderts. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des modernen Staates*, Berlino, 1962; ID., *Individualismo e assolutismo* (1963), trad. it., Milano, 1979; R. SCHNUR (a cura di), *Staatsräson. Studien zur Geschichte eines politischen Begriffs*, Berlin, 1975; R. SCHNUR (a cura di), *Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des modernen States*, Berlin, 1986; R. SCHNUR, *Rivoluzione e guerra civile*, a cura di P. P. PORTINARO, Milano, 1986.

<sup>69</sup> A. DI MARTINO, *Il territorio*, cit., p. 99; D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma-Bari, 2004, pp. 70, 56; M. ISNARDI PARENTE, *Introduzione* (1964) in EAD. (a cura di), *I sei libri dello Stato di Jean Bodin*, vol. 1, Torino, 1988, pp. 53-54.

un sovrano<sup>70</sup>.

Tuttavia, poiché tale quadro compositivo di interessi non assicura il non ritorno alla guerra civile, l'esperimento statale subisce una battuta d'arresto, cedendo il passo ad un modello alternativo che viene rinvenuto proprio nel Medioevo.

È questa la prospettiva di Otto Brunner, il quale nega che lo stato feudale sia alla radice dello stato moderno. In secondo luogo, riprendendo il pensiero di Kern, ne provoca una torsione<sup>71</sup>.

Egli, infatti, non ritrova nel Medioevo un'anticipazione della prevalenza del diritto sul potere. Alla base del suo ragionamento si colloca il concetto di *Land*, non inquadrabile né in accezione privatistica, né quale elemento costitutivo dello Stato. Secondo la sua prospettiva, il territorio in senso medievale non è l'ambito di esplicazione della sovranità; viceversa, i poteri possiedono determinate caratteristiche perché pertinenti a quel territorio. Emerge una «*strutturazione territoriale del diritto*», dove quest'ultimo «*sta sopra il sovrano e il popolo, sopra signori e popolo del territorio*», cosicché «*nessuno di loro è sovrano*», e tutti «*si sentono legati da un diritto che sta sopra di loro*»<sup>72</sup>.

Il contesto settecentesco, in cui convivono Illuminismo e conflitti bellici, diventa al contempo terreno fertile per l'elaborazione di modelli cosmopolitici. Tra questi, l'idea Kantiana di pace perpetua concilia dignità universale e il progetto di una federazione di repubbliche<sup>73</sup>.

Sul finire del XVIII secolo, la Rivoluzione francese determina un'evoluzione

---

<sup>70</sup> J. LOCKE, *Due trattati sul governo* a cura di L. PAREYSON, Torino, 1948, e 2 ed. riveduta, 1968, pp. 80 ss; G. BERTI, *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. 1, Milano, 2007, pp. 1067 ss.

<sup>71</sup> O. BRUNNER, *Terra e potere*, cit., e ID., *Per una nuova storia costituzionale e sociale* (1968), trad. it. parziale, Milano, 1970; H. MITTEIS, *Lehnrecht und Staatsgewalt. Untersuchungen zur mittelalterlichen Verfassungsgeschichte*, Weimar, 1933; ID., *Le strutture giuridiche e politiche dell'età feudale* (1940), Brescia, 1962; E. KERN, *Moderner Staat und Staatsbegriff*, Hamburg, 1949. Sul significato complessivo dell'opera di Brunner, v. le introduzioni di P. SCHIERA alle due traduzioni sopra indicate, e E.W. BÖCKENFÖRDE, *La storiografia costituzionale tedesca nel secolo decimonono. Problematica e modelli dell'epoca* (1961), trad. it., Milano, 1970. Per ciò che concerne il dibattito sulle tesi di Brunner, si vedano gli *Atti dell'incontro su Otto Brunner* (19-21 marzo 1987) in *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento*, vol. XIII, 1987.

<sup>72</sup> O. BRUNNER, *Terra e potere*, cit., p. 324.

<sup>73</sup> I. KANT, *Per la pace perpetua* (1795), tr. it. di R. BORDIGA, Milano, 2005, pp. 65ss, su cui A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, sottolinea che «*anche il disegno di Kant, però, non è privo di aporie, quali la contrapposizione tra Völkerstaat (stato di popoli) e Völkerbund (federazione di popoli) ed il principio di dignità realizzato solo come un Gastrecht*».

fondamentale nella concezione del territorio. Nei decreti rivoluzionari e nei primi testi costituzionali, infatti, affiora il principio di “unità ed indivisibilità della Repubblica”, unitamente all’affermazione della sovranità nazionale e alla realizzazione dell’unità politica. La divisione in dipartimenti del territorio, posti in posizione di eguaglianza giuridica – differentemente da quanto accadeva nelle vecchie province – conferma l’assunzione di una connotazione politicamente unitaria per il territorio<sup>74</sup>. Al contempo, la previsione di una legge generale e astratta dà l’idea di efficacia di un diritto spersonalizzato<sup>75</sup>.

Diverso, infine, è il panorama emergente nei paesi dell’area anglosassone, ove il concetto di territorio non si colloca nell’ambito di un diritto pubblico edificato sullo stato e sulla statualità, ma rileva piuttosto a proposito del *local government*, ovvero per l’ampia sfera di funzioni amministrative esercitate tradizionalmente dalle comunità locali.

Degno di rilievo è comunque anche il riferimento al territorio nella *law of the land* (*lex terrae*), come espressione sintetica del diritto riconosciuto nel paese (l’insieme di *common law*, *statutes* e consuetudine)<sup>76</sup>.

### **1.5 Il territorio tra la seconda metà del XIX secolo e XX secolo**

Nella Germania della seconda metà del XIX secolo, con l’autonomizzazione del diritto pubblico come scienza, si abbandona lo studio della dimensione spaziale dei concetti giuridici e ci si concentra sulla relazione dogmatica tra Stato e territorio.

In questo contesto, si contrappongono due teorie principali: l’una guarda al territorio quale oggetto di un diritto dello Stato, l’altra come elemento dello Stato medesimo<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> R. DEBBASCH, *Le principe révolutionnaire d’unité et d’indivisibilité de la République*, Paris-Aix-en-Provence, 1988.

<sup>75</sup> G. LOMBARDI, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio. Problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Diritto e società*, 1985, pp. 52 ss.

<sup>76</sup> La clausola era già contenuta nel chapter 39 (poi 29) della Magna Charta. Così A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio*, cit., p. 2.

<sup>77</sup> I. CIOLLI, *Il territorio dello Stato e la rappresentanza territoriale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2003, pp. 79 s. precisa che «queste definizioni non sempre sono in antitesi l’una con l’altra, poiché, la distinzione tra territorio nell’ambito del diritto internazionale e territorio nell’ambito del diritto interno ha fatto sì che anche uno stesso studioso possa avere utilizzato diverse definizioni di territorio nei diversi ambiti».

Il primo filone, diffuso presso gli internazionalisti, secondo il quale il territorio è l'oggetto di un diritto dello stato, concepisce il territorio nei termini di *cosa*.

All'interno di questa prospettiva è possibile individuare diversi approcci, a seconda che si voglia affermare che detto diritto abbia o meno natura reale, e che, sia o non sia diritto di proprietà.

Secondo la prima visione, il diritto dello Stato sul territorio non può essere diritto reale poiché tale diritto potrebbe sussistere nei confronti di cose determinate e utili, mentre il territorio è costituito da elementi mobili e variabili, e non possiederebbe alcuna utilità quale vero e proprio oggetto di godimento. Da ciò deriverebbe la concezione del territorio quale oggetto del diritto di imperio dello Stato<sup>78</sup>.

Una diversa teoria ammette, invece, che il territorio sia oggetto di un diritto reale dello Stato, escludendo però che si tratti di proprietà; sarebbe piuttosto un diritto di signoria esclusiva, avente forme, contenuto e finalità speciali<sup>79</sup>.

Infine, vi è chi sostiene che il diritto dello Stato sul territorio sia un diritto di dominio in senso stretto<sup>80</sup>.

Tra gli esponenti di spicco di quest'ultima concezione, certamente, è possibile annoverare Laband, il quale ritiene che lo Stato abbia un diritto di proprietà sul territorio, considerato elemento materiale dello Stato. Trattandosi di un'impostazione certamente debitrice delle categorie del diritto privato, richiamando lo *ius utendi* e lo *ius excludendi alios*, l'Autore è convinto che lo Stato possa escludere chiunque dal suo territorio, al pari di qualsivoglia proprietario<sup>81</sup>.

La seconda definizione trova, invece, il suo fondamento nella dottrina tradizionale, secondo la quale l'idea di Stato risulta dai ben tre noti elementi:

---

<sup>78</sup> O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, 1915, pp. 113 ss.; ID., *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, vol. III, *Teoria*, Torino, 1889 estratto dalla *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 25.

<sup>79</sup> C.F. VON GERBER, *Grundzuge des deutschen Staatsrechts* (1880), Aalen, 1969, p. 66, nota 2; P. HEILBORN, *Das System des Völkerrechts*, Berlino, 1896, pp. 28 e 33; D. MAIORANA, *La teoria dei diritti pubblici reali*, Catania, 1910, pp. 109 s. e 124 s.

<sup>80</sup> D. DONATI, *Stato e territorio*, Roma, 1924, p. 59; A. CAVAGLIERI, *Il diritto internazionale e il rapporto giuridico tra Stato e territorio*, Whitefish, 2009, pp. 95 ss.

<sup>81</sup> P. LABAND, *Le droit public de l'empire allemand*, tr. fr. a cura di M.F. LARNAUD, Bd I, Parigi, 1900.

sovranità, popolo, territorio<sup>82</sup>.

Secondo l'impostazione di Gerber, lo stato è concepito come persona giuridica grazie alla unità del *Volk*, e il suo territorio non rileva per il profilo materiale; anzi, contenuto e forma sono interscambiabili<sup>83</sup>. Il territorio rappresenta «l'estensione spaziale dell'efficacia del potere statale», identificandosi con l'*imperium*. Il corollario alla concezione del territorio quale elemento costitutivo dello Stato è, secondo l'idea di Gerber, l'esclusività del potere e del diritto statale. Secondo la teoria di Gerber, lo Stato, soggetto di diritto internazionale, ha diritto all'intangibilità della propria persona, e, conseguentemente, anche del territorio. A sostegno di tale tesi, è stato osservato come lo Stato, allorquando cede o acquista un territorio, non diventa più povero o più ricco, non subisce modifiche per quel che ha, ma si modifica per quel che è.

Coerentemente a tale impostazione, che viene sviluppata da Fricker, «*il concetto del territorio esprime soltanto quest'idea, e cioè che esso non è affatto una cosa, ma soltanto la denominazione per un Moment im Wesen des Staates (momento nell'essenza dello stato), la sua impenetrabilità spaziale*». Il territorio coincide, dunque, con l'estensione spaziale dello Stato e ne determina l'esclusività<sup>84</sup>.

L'idea che lo Stato non può concepirsi senza territorio, e pertanto che esso è elemento costitutivo dello Stato, trova compiuta esplicazione nell'opera di Jellinek, il quale insiste sulla sussistenza di un collegamento inscindibile tra territorio, popolo e sovranità. Secondo l'Autore, così come il popolo non è concepibile al di fuori dello Stato, parallelamente, il territorio non è altro che l'ambito spaziale dello Stato. In assenza dello Stato, infatti, il territorio sarebbe «una parte di superficie terrestre politicamente priva di significato»<sup>85</sup>.

Secondo Jellinek, «una violazione di territorio, adunque, non è una semplice turbativa di possesso dal punto di vista del diritto internazionale, bensì una

---

<sup>82</sup> C.F. GERBER VON, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, 1880; C.V. FRICKER VON, *Vom Staatsgebiet* (1867), in ID., *Gebiet und Gebietshoheit*, Tübingen, 1901; H. PREUSS, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlino, 1889.

<sup>83</sup> La concezione dello Stato-persona giuridica viene successivamente sviluppata da P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, I, Tübingen, 1876.

<sup>84</sup> C.V. FRICKER VON, *Vom Staatsgebiet*, cit., p. 107.

<sup>85</sup> A. DI MARTINO, *Il territorio*, cit., p. 206; G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlino, 1922, p. 426.



*violazione della personalità stessa dello Stato, che viene aggredita*»<sup>86</sup>. L'Autore aggiunge, inoltre, che la signoria sopra il territorio, essendo di natura pubblicistica, non è *dominium* ma *imperium*<sup>87</sup>. Insomma, secondo Jellinek, il rapporto dello Stato col territorio ha carattere personale, non reale, ed è questo uno dei più importanti esiti della moderna dottrina del diritto dello Stato<sup>88</sup>.

Va rilevato che mentre Gerber delinea una sovranità statale "irresistibile", in cui i diritti dei singoli si configurano come mero "riflesso", la prospettiva di Jellinek emergente dalla sua nota teoria dei diritti pubblici soggettivi riesce ad assicurare, pur con alcune contraddizioni<sup>89</sup>, un maggior temperamento tra i due elementi. Infatti, secondo l'Autore, dalle limitazioni delle competenze dello Stato non possono scaturire diritti soggettivi per i cittadini; occorre, invece, che lo Stato attribuisca mediante delle leggi al singolo il diritto di far valere a proprio vantaggio determinate situazioni o *status*<sup>90</sup>.

Il formalismo e le eventuali derive autoritarie del pensiero gerberiano conducono ad uno stacco anche da parte di altri autori, i quali propongono una concezione che valorizza la partecipazione dei cittadini. Si tratta della prospettiva di Gierke e Preuss, i quali sostituiscono all'alternativa diritto privato-diritto pubblico, la polarità diritto individuale-diritto sociale, intesa non quale rigida alternativa, bensì in un'ottica di integrazione. Secondo questa concezione, la convivenza umana dà luogo a delle consociazioni che, compenetrandosi, danno vita allo Stato. Si forma, dunque, un'unità corporativa a partire da comune e comunità politiche intermedie, che spezzano la subordinazione dell'individuo nei confronti dello stato<sup>91</sup>.

Entrambe le sopra esposte concezioni, comunque, sono state messe in discussione. La Wiener Schule ha criticato la teoria dominicale, perché essa risolve la contrapposizione tra soggetto statale e oggetto territoriale secondo un'ottica

---

<sup>86</sup> G. JELLINEK, V.E. ORLANDO, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Milano, 1949, p. 14.

<sup>87</sup> *IVI*, p. 15.

<sup>88</sup> *IVI*, p. 19.

<sup>89</sup> Tali contraddizioni sono ben analizzate da A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, pp. 326 ss.

<sup>90</sup> *IVI*, p. 326.

<sup>91</sup> O. VON GIERKE, *Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft*, in SchmollersJ 1883, p. 1 ss.; H. PREUß, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, cit. Sull'importante figura di Preuss si vedano S. MEZZADRA, *La Costituzione del sociale: il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Bologna, 1999; D. LEHNERT, C. MÜLLER, *Vom Untertanenverband zur Bürgergenossenschaft*, Baden Baden, 2003; D. SCHEFOLD, *Einleitung*, in ID., *H. PREUß, Gesammelte Schriften*, vol. II, Tübingen, 2009, p. 1 ss.

prettamente privatistica; ha contestato, inoltre, la teoria soggettivistica e spaziale dello stato, perché basata su una rappresentazione “naturalistico-corporea” del territorio.

Sarà la teoria della competenza, secondo la quale il territorio va concepito quale sfera di competenza del potere dello Stato, a superare entrambe le correnti.

Tale teoria verrà sviluppata da Hans Kelsen, scaturendo in una dottrina spersonalizzata e de-ideologizzata dello stato, ove quest’ultimo coincide con il sistema normativo<sup>92</sup>. Com’è noto, per il tramite di una ricostruzione monista dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale, lo stato viene ricondotto ad un insieme di norme; ciò, del resto, rappresenta una reazione alla complessa realtà dell’Impero asburgico, che recava con sé numerose problematiche afferenti ai confini e alle appartenenze<sup>93</sup>, contribuendo all’ideazione dei progetti cosmopolitici<sup>94</sup>.

Anche Rudolf Smend contesta la concezione statica e corporea dello stato. Tuttavia, differentemente da Kelsen, concepisce la costituzione come il risultato di un costante processo di integrazione tra sfera sociale e stato. In questa prospettiva, il territorio costituisce l’«oggetto di un’esperienza spirituale», un

---

<sup>92</sup> H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925, pp. 137 ss.; ID., *Reine Rechtslehre*, Leipzig Wien, 1934, pp. 7ss; ID., *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts* (1928), Tübingen, 1960, pp. 72 ss. Per ulteriori approfondimenti, si vedano A. BOSIO, S. DELLAVALLE, *Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016, p. 137 i quali osservano come nella Dottrina pura del diritto il concetto di sovranità fu radicalmente criticato e desostanzializzato. Esso non indica l’insieme di prerogative la cui titolarità compone materialmente il potere assoluto e perpetuo dello stato, ma solamente un’essenziale qualità dell’ordinamento giuridico. Tale qualità viene individuata dagli autori nel fatto che la legittimità non deriva da nessun altro ordinamento superiore. Per questa ragione Kelsen ne auspicò la rimozione dal discorso politico-giuridico, postulando egli stesso l’esistenza di un unico sistema giuridico universale al cui vertice si ritrova il diritto internazionale. Dato per presupposto il carattere unitario ed esclusivo dell’ordine giuridico cosmopolitico, il concetto di sovranità mostra, secondo Kelsen, la sua inconsistenza epistemologica.

<sup>93</sup> D. LEHNERT, “*Staatslehre ohne Staat*”? *Zum kritischen Auftrag der rechts- und demokratietheoretischen Konzeption von Hans Kelsen gegenüber deutschen Staatsvorstellungen*, München, 1998, pp. 19 e ss.

<sup>94</sup> H. KELSEN, *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Wien, 1934; trad. it. A. CARRINO, *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1990, p. 371, su cui A. BOSIO, S. DELLAVALLE, *Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare*, cit., che nella nota 21 rimandano a L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Bari, 1997, p. 43 per una prospettiva di rimozione del termine sovranità dal lessico politico-giuridico. Secondo l’Autore, infatti, «*la storia giuridica della sovranità è la storia di un’antinomia tra due termini – diritto e sovranità – logicamente incompatibili e storicamente in lotta fra loro*». Per una critica della tesi kelseniana si rinvia a B. DE GIOVANNI, *Elogio della sovranità politica*, Napoli, 2015.

«momento di integrazione [materiale] della comunità politica», e un «destino politico comune»<sup>95</sup>.

Tale concezione dello stato come «scienza culturale» verrà accolta da Heller, il cui pensiero si caratterizza per il suo orientamento «politico» e diretto alla «realtà», piuttosto che alle scienze dello spirito. Il territorio appare, d'un canto, condizione naturale e culturale dello stato, e, dall'altro, elemento dell'unità e della specificità del singolo stato come *Entscheidungs-und Wirkungseinheit* (unità organizzata di decisione e azione)<sup>96</sup>.

A partire dai primi due decenni del Novecento, il dibattito tedesco non ha mancato di influenzare la dottrina italiana. Più nello specifico, il pensiero di Santi Romano si colloca in un'ottica di continuità con la tradizione dogmatica preweimariana, recependo l'idea del territorio quale elemento dello stato.

Secondo Santi Romano, lo stato è un'entità reale e concreta, costituita da più parti: popolo, governo, territorio; di converso, il territorio, quale parte, è inserito a pieno nella teoria istituzionalistica<sup>97</sup>.

L'Autore mostra la consapevolezza che il rapporto tra Stato e cittadini si è evoluto nello Stato di diritto. Conseguentemente, la sovranità territoriale non può essere ricondotta nell'alveo delle categorie privatistiche, altrimenti i cittadini non potrebbero rivendicare diritti sulle terre in loro possesso, a fronte del “*dominium eminens*” spettante al sovrano sul territorio dello Stato. Romano, pur ammettendo che lo Stato possa avere un rapporto esclusivo sul suo territorio, ritiene che ciò non implichi necessariamente l'esistenza di un diritto di proprietà. Il territorio stesso è concepito quale elemento dello Stato, ben distante dall'essere con quest'ultimo in un rapporto di appartenenza, seppur esso possa essere utilizzato per tutti i fini statuali. Il diritto dello Stato sul territorio è infatti pieno, potendo lo

---

<sup>95</sup> R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, 2010, pp. 168 ss; A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, cit., p. 8.

<sup>96</sup> H. HELLER, *Staatslehre*, 6. Aufl., Tübingen, 1983, pp. 12 ss e 160-166; M. LLANQUE, *Das Politikverständnis von Hugo Preuß, Carl Schmitt und Herman Heller*, in *Vom Untertanenverband zur Bürgergenossenschaft*, Baden Baden, 2003, pp. 227-228; A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio*, cit., p. 8.

<sup>97</sup> S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Arch. Dir. Pubbl.*, 1902, p. 207; ID., *Il Comune*, Milano, 1908, p. 71; P. DE LUCIA, *Il territorio dello Stato: tre concetti*, in *Sociologia del diritto*, n.3, 2007; G. LORINI, *Dimensioni giuridiche dell'istituzionale*, Padova, 2000; A. OLIVARI, *Due ontologie del giuridico in Santi Romano*, Matelica, 2005.

Stato cederlo, permutarlo o ingrandirlo<sup>98</sup>.

In definitiva, il territorio viene definito quale «*elemento materiale, [...] esistente nel mondo fisico, non nel mondo logico*», in un'ottica che verrà successivamente sviluppata con riferimento al comune<sup>99</sup>. Ancora, ciò che occorre evidenziare della visione del noto giurista italiano è l'essenzialità del territorio medesimo, posto che «*senza il territorio lo Stato non esiste*». La relazione intercorrente tra stato e territorio, non essendo definita in termini di appartenenza ma di essenza, dà luogo ad un *diritto sulla propria persona*.

Ma nella dottrina del XX secolo, al concetto di territorio dello stato quale *parte* [greco: *méros*] si contrappone il concetto di territorio dello stato quale *confine* [greco: *péras*]. Tale concezione guarda allo stato non come un'entità *reale e concreta*, come per Santi Romano, ma come un'entità *noetica e astratta*.

Il primo a concepire il territorio dello Stato quale confine è il giurista e teorico del diritto italiano Tomaso Perassi.

Secondo Perassi, il territorio dello stato è mero «*ambito di signoria [Staatsgebiet]: ambito di spazio in cui lo stato attua il suo diritto di gebieten, ossia di imperare*»<sup>100</sup>.

L'importante spunto di novità che si rinviene nel suo saggio *Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato* consiste nel distinguere dalla «*superficie terrestre compresa nel territorio dello stato*», che egli chiama *paese [Land]*, il territorio dello stato stesso, concepito piuttosto quale «*ambito di signoria dello*

---

<sup>98</sup> S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1988, p. 63; I. CIOLLI, *Il territorio dello Stato e la rappresentanza territoriale*, cit., p. 81.

<sup>99</sup> S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, p. 205: «*Uno Stato, una Chiesa, una società internazionale, una famiglia, un'organizzazione sociale qualsiasi non sono che enti giuridici: il diritto certamente non li crea dal nulla, ex nihilo, ma raccogliendo, componendo assieme, ordinando i vari elementi di cui essi constano, dà vita reale ed effettiva, nel mondo giuridico, a enti che non si confondono e non si identificano con nessuno di quegli elementi, ma acquistano una propria individualità e una propria essenza*». Come rileva P. DE LUCIA, *Il territorio dello Stato*, cit., p. 111 «*la realtà giuridica e istituzionale descritta da Santi Romano è dunque costituita da entità giuridiche autogene, ossia da entità che si formano ex novo. È cruciale per l'ontologia di tali entità giuridiche autogene la dipendenza di esse da un substrato materiale: nel linguaggio di Santi Romano, un ente giuridico si forma sì ex novo, ma non ex nihilo*».

<sup>100</sup> Secondo T. PERASSI, *Sul concetto di ente territoriale*, cit., p. 126, "territorio" non è estensione di superficie terrestre, ma ambito di signoria. Di conseguenza «*ente territoriale, letteralmente significa ente dotato di signoria in un ambito di spazio determinato*».

*Stato» [Staatsgebiet]<sup>101</sup>. Se, dunque, nel pensiero di Santi Romano il discorso era tutto incentrato su due grandezze (stato e territorio), nell'opera di Perassi entra in gioco un terzo elemento: il paese, ovvero la realtà geografica<sup>102</sup>.*

La rilevanza dell'elemento territoriale quale confine si rinviene ancora in Carl Schmitt: *«La storia dei popoli, con le loro migrazioni, colonizzazioni e conquiste è una storia di appropriazione della terra [...] Tutte le appropriazioni di terra più note e famose della storia, tutte le grandi conquiste che si sono compiute con le guerre e le occupazioni, con le colonizzazioni, le migrazioni di popoli e le scoperte geografiche, confermano la precedenza fondamentale della appropriazione nei confronti della divisione e della produzione»<sup>103</sup>. Com'è stato ben osservato, «questo passo di Carl Schmitt rimanda alle radici dello Stato moderno come ordinamento originario, sovrano, a base sociale e a radicamento territoriale»<sup>104</sup>.*

Anche nella precedente opera schmittiana l'Autore affronta il tema della correlazione tra territorio e Stato: *«la storia dell'uomo mostra un inestricabile intreccio fra il territorio [...] e il potere politico giuridico [...] lo Stato»;* insomma, un *«profondo e antico legame della politica, dello Stato e del diritto con la Terra e le sue porzioni territoriali»*. In particolare, il passaggio dal nomadismo alla sedentarietà fa sì che il territorio si trasformi *«da elemento universale e comune a tutti qual era, nel limitato spazio fisico cui ancorare l'organizzazione della vita di determinate comunità di uomini. Il passaggio dall'orbis (mondo, infinito) all'urbs (finito, delimitato) fa emergere l'importanza*

---

<sup>101</sup> T. PERASSI, *Paese, territorio, signoria nella dottrina dello Stato*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1912, p. 104, nota 10 osserva la confusione venutasi a creare tra paese e territorio, sull'assunto che non è in pratica possibile l'appartenenza al territorio senza l'appartenenza al paese. Secondo l'Autore, lo sviluppo dell'aviazione ha reso evidente l'erroneità di tale confusione: *«gli Stati verranno ad esercitare la loro signoria pur sulle persone che si trovano nell'atmosfera. Ogni Stato avrà un'atmosfera territoriale, ossia compresa nell'ambito della sua signoria, come ha un mare territoriale e un paese territoriale. Una persona potrà essere nel territorio di uno Stato, ossia soggetta alla signoria di lui, senza essere nel paese»*.

<sup>102</sup> Ivi, p. 104: *«Lo Stato non ha una signoria perché ha una base materiale, costituita da una determinata zona di superficie terrestre, ma ha un paese perché ha un territorio, ossia una signoria, il cui ambito di esercizio delimita una regione geografica. Non c'è Stato che non abbia una porzione di superficie terrestre, perché non c'è Stato senza territorio, ossia senza signoria»*.

<sup>103</sup> C. SCHMITT, *Appropriazione, produzione e divisione* (1953), trad. it. in ID., *Le categorie del 'politico'*, Bologna, 1972, p. 300.

<sup>104</sup> F. GIUFFRÈ, *Editoriale: Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale*, cit.

del concetto del “limite”, del “confine” [...] e sta all’origine del concetto della “legge”, cioè del legame, del vincolo normativo, e quindi anche della politica». Nel mutato contesto storico il diritto diviene, per Schmitt, *Einheit von Ordnung und Ortung*, unità di ordinamento e determinazione del luogo. Proprio «in questa unità fra ordine giuridico e “definizione del luogo”, o del territorio, sta l’idea posta a base del diritto (e dello Stato) quale è giunta fino ai nostri giorni»<sup>105</sup>. Nel *Nomos della terra* Schmitt ha precisamente messo in luce come la statualità di tipo moderno non soltanto abbia provveduto alla sostanziale unificazione ed omogeneizzazione dei propri spazi, ma abbia anche generato, «sulle fondamenta dell’unità politica interna da essa realizzata, una superficie territoriale conchiusa, delimitata verso l’esterno da confini precisi e capace di regolare in modo specifico i rapporti esterni con altri ordinamenti territoriali similmente organizzati. Nacque così l’ordinamento territoriale ‘Stato’, spazialmente in sé chiuso [...]»<sup>106</sup>. Con questo, tuttavia, non si deve pensare che Schmitt intendesse affermare che solo con l’avvento dello Stato moderno si potesse parlare di territori e di territorialità. Ogni «occupazione di terra», sin da quelle più primitive, secondo Schmitt, era infatti da intendersi come creatrice di territorialità, in quanto fondante un *nomos*, ossia un principio di individuazione di uno spazio, che ne era anche il vero fondamento costitutivo ed ordinativo (un *ordo ordinans* dello spazio stesso)<sup>107</sup>. Il passaggio decisivo del suo pensiero si rinviene, tuttavia, in ciò, che nell’avvento degli Stati moderni Schmitt vide il costituirsi di un «nuovo ordinamento territoriale», per cui lo Stato stesso divenne la nuova «entità portante di un nuovo ordinamento spaziale della terra [cioè di un nuovo *nomos* statocentrico], a carattere interstatale ed eurocentrico»<sup>108</sup>. Di fatto, cioè, Schmitt riconosce che storicamente si sono susseguite varie forme di territorializzazione,

---

<sup>105</sup> Sulla ricostruzione di questi aspetti del pensiero di Carl Schmitt si veda A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002, pp. 55-56, mentre per un’attualizzazione del pensiero schmittiano, interessanti sono gli spunti proposti da S. LEGG, *Spatiality, sovereignty and Carl Schmitt. Geographies of the nomos*, Abingdon, 2011.

<sup>106</sup> C. SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello ‘ius publicum europaeum’*, Milano, 1991, titolo originale *Der Nomos der Erde in Völkerrecht des Ius Publicum Europaeum*, Berlin, 1974 (1a ed. Köln, 1950), sul cui pensiero si soffermano F. SOMAINI, *Spazi complessi, territorialità plurime*, cit.; E. CASTRUCCI, *Nomos e guerra. Glosse al <Nomos della terra> di Carl Schmitt*, Napoli, 2011.

<sup>107</sup> C. SCHMITT, *Il nomos*, cit., pp. 19-29 e 62-75.

<sup>108</sup> *Ivi*, pp. 141-178.

ma ritiene che dopo l'avvento degli Stati la territorialità dovesse identificarsi come la proiezione spaziale degli Stati stessi.

## Capitolo 2. La rilevanza del territorio affiorante nei primi articoli della Costituzione italiana

### 2.1 La correlazione tra territorio e sovranità

Nel precedente capitolo si è tentato di tratteggiare le molteplici concezioni del territorio, correlate alle parallele elaborazioni sulla sovranità, che appaiono scaturire da un duplice processo: il primo, afferente al profilo esterno, deriva dall'emancipazione dello Stato moderno rispetto a Impero e Chiesa; il secondo, relativo all'ambito interno, si ricava dall'accentramento del potere nelle mani di un unico titolare, in antitesi rispetto al precedente assetto pluralistico feudale<sup>109</sup>. In entrambe tali direzioni, la sovranità assume un contenuto negativo, consistente nell'indipendenza da ingerenze di altri Stati, e un contenuto positivo, corrispondente alla potestà di imposizione di comandi vincolanti per chi entra a farne parte.

Se, agli albori dello stato moderno, il tratto saliente di essa viene individuato nell'assolutezza del potere e nella separazione tra il suo titolare e i sudditi, con l'avvento delle liberal democrazie si rese necessario elaborarne una differente formulazione, che giungerà a compimento nelle costituzioni del secondo dopoguerra<sup>110</sup>. Con l'avvento dello stato costituzionale la sovranità viene *limitata* rispetto all'assetto assolutistico, e il rapporto tra autorità e società raggiunge un nuovo equilibrio<sup>111</sup>.

L'esperienza costituzionale europea offre due modelli che derivano da differenti sostrati sociali: il primo, di origine tedesca, sorge dal ceto dei latifondisti; il secondo, di genesi francese, poggia come noto sulla borghesia imprenditoriale ed

---

<sup>109</sup> Su questi temi A. REPOSO, *Sovranità*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2015; F. BILANCIA, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017; A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017.

<sup>110</sup> G. DI COSIMO, *Popolo, Stato, sovranità*, in *Diritto Costituzionale*, n. 1, 2018, pp. 12 ss, il quale richiamando le tesi di Bodin e Hobbes, osserva che questa concezione della sovranità comporta «*assenza di limiti e di regole*», rendendo i termini “diritto” e “sovranità” logicamente incompatibili. Sul punto si confronti anche L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, cit., p. 43.

<sup>111</sup> Negli assolutismi monarchici o imperiali la sovranità era qualificabile come espressione del governo assoluto impersonato dal monarca. Venute meno le sedi dei governi assoluti è iniziato un processo di razionalizzazione dei suoi contenuti, e la necessità di conoscenza impose di verificare la consistenza dello Stato nei confronti degli altri elementi fondanti, ovvero il popolo e il territorio. Sul punto, G. BERTI, *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, 1, Milano, 2007, p. 1072.



intellettuale. Nella prima ottica, emblematicamente rappresentata dal pensiero di Gerber, il potere viene affidato allo Stato. Il positivismo giuridico tedesco immaginava una sovranità dello Stato inteso quale «*forma giuridica per la vita complessiva di un popolo*»<sup>112</sup>. Secondo questa prospettiva, la volontà dello Stato coincide con la volontà del popolo. Senonché, quest'ultima è intesa solo come volontà unitaria, come «*base obiettiva*», senza alcun riguardo nei confronti della concreta partecipazione del singolo ai processi decisionali<sup>113</sup>.

Con l'avvento della Rivoluzione francese, invece, è emerso il canone della sovranità della nazione, concepita quale entità collettiva unificata. La Costituzione francese del 1791 prevedeva, infatti, un suffragio di tipo censitario che distingueva tra cittadini c.d. attivi e cittadini c.d. passivi, inducendo a parlare di sovranità della *nazione*, anziché di sovranità popolare<sup>114</sup>.

Nonostante la differenza di base sociale, entrambi i modelli escludevano, dunque, l'eventualità di una partecipazione del popolo nella formazione delle Camere elettive<sup>115</sup>.

Quanto all'ordinamento italiano, manca un riferimento normativo alla sovranità nazionale. Non necessariamente, tuttavia, si tende ad escludere la rilevanza di essa, allorché si accede alla tesi secondo cui nazione e popolo sono sinonimi<sup>116</sup>.

Una prima prospettiva emersa alla fine dell'Ottocento è incarnata da Vincenzo Miceli che, nel suo *Saggio di una teoria della sovranità*, propone un modello sociocentrico in cui la società prevale rispetto alla sfera statale<sup>117</sup>. Più nello specifico, in questa elaborazione tale sfera è raggiunta «*come ultima tappa di un itinerario che, muovendo da "società" e procedendo, per così dire, per cerchi*

---

<sup>112</sup> C.F. GERBER, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Tauchnitz, Leipzig 1865, pp. 1-3.

<sup>113</sup> R. CAR, *La concezione dello Stato popolare (Volksstaat) nei giuristi tedeschi del tardo Ottocento*, in G. RUOCCO, L. SCUCCIMARRA (a cura di), *Il governo del popolo. Vol. 2. Dalla Restaurazione alla Guerra franco-prussiana*, Roma, 2012, pp. 335-354.

<sup>114</sup> Voce *Sovranità popolare*, in *Enc. Giuridica Treccani*, disponibile su [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>115</sup> L'articolo 3 dell'attuale Costituzione francese recita invece: «*La sovranità nazionale appartiene al popolo*».

<sup>116</sup> Secondo V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, (1954), in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 109, «*la nazione si risolve giuridicamente, di regola, nel popolo, come generazione attuale dei cittadini, e sovranità nazionale significa perciò, concretamente, sovranità popolare*».

<sup>117</sup> V. MICELI, *Saggio di una teoria della sovranità*, Torino-Firenze-Roma, vol. I, 1884; vol. II, 1887.

concentrici, sottolinea la stretta omogeneità del percorso e la dipendenza della fase conclusiva dalla fase iniziale del viaggio». Miceli è portatore di un'idea incentrata sul principio di sovranità sociale, che sfocia nella sovranità politica<sup>118</sup>. In questa concezione la sovranità appare essere una funzione della società stessa, e i «portatori della sovranità saranno quei soggetti e quei gruppi capaci di occupare, nella conflittualità sociale, una posizione dominante»<sup>119</sup>.

Tale teoria, seppur innovativa, non ebbe seguito nella dottrina giuridica italiana. Differente è la prospettiva, tipica della cultura liberale e ben rappresentata dal pensiero di Orlando, secondo cui la sovranità sarebbe «un attributo inseparabile dall'idea di Stato»<sup>120</sup>. Se secondo la dottrina precedente era la società ad essere finalizzata allo Stato, nel pensiero orlandiano è lo Stato ad essere finalizzato alla società<sup>121</sup>.

Si tratta di un'opera che trova i suoi antecedenti nella concezione di Gerber e Laband afferente allo Stato-persona, con delle specificità che derivano dalle condizioni storiche e istituzionali che in Italia hanno condotto all'unificazione. Orlando, infatti, avverte la necessità di dare forza allo Stato, ancora in formazione e pertanto debole<sup>122</sup>.

Dopo l'elaborazione di Santi Romano, volta a «giuridicizzare la società»<sup>123</sup>, l'esigenza di rinvigorire lo Stato viene avvertita a partire dagli anni Venti, come emerge dal volume di Alfredo Rocco su *La trasformazione dello Stato. Dallo*

---

<sup>118</sup> IVI, p. 589: «Il bisogno che ha ogni convivenza di costituire una forma politica secondo il suo Principio di Autorità, genera la Sovranità politica, parte della sovranità sociale, e l'organismo politico, per tal modo prodotto, prende la generica denominazione di Stato».

<sup>119</sup> P. COSTA, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, 1986, pp. 243-244.

<sup>120</sup> V.E. ORLANDO, *Le teorie fondamentali*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano, 1900, p. 21; G. DI COSIMO, *Popolo, Stato, sovranità*, cit., p. 2 osserva al riguardo che «in questo modo si finisce con l'elaborare una visione che identifica il popolo con lo Stato-persona, e fa discendere il diritto dallo Stato, piuttosto che farlo salire dal popolo come vorrebbe la logica democratica secondo cui il potere politico si trasmette dagli elettori verso i rappresentanti».

<sup>121</sup> T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Roma, 1997, p. 61.

<sup>122</sup> V.E. ORLANDO, *Sul concetto di Stato* (1910), ora in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, 1954, 219; T.E. FROSINI, *op. cit.*, p. 66.

<sup>123</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico* (1918), seconda edizione, Firenze, 1946, su cui P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano, 1977; M. FIORAVANTI, *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive della ricerca*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n.10, 1981, pp. 169-219; T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, cit., p. 71.

*Stato liberale allo Stato Fascista: «Lo Stato fascista è lo Stato veramente sovrano, quello che cioè domina tutte le forze esistenti nel paese e tutte sottopone alla sua disciplina»<sup>124</sup>.*

Come riconosciuto dallo stesso giurista, nel suo pensiero era certamente possibile individuare un collegamento con le tesi di Orlando, laddove si faceva riferimento alla sovranità dello Stato; tuttavia, nel pensiero fascista, era necessario dotare la sovranità di effettività rafforzando il potere esecutivo, definito «*espressione più genuina dello Stato*»<sup>125</sup>. Tesi cui successivamente aderisce anche Santi Romano, laddove qualifica il potere esecutivo «*vertice del sistema costituzionale*», «*primo motore dell'intera vita statale*», effettivamente sovrano nell'esercizio della sua funzione<sup>126</sup>.

Questa concezione cederà il posto all'idea della sovranità popolare con l'avvento dello stato democratico e pluralista e l'approvazione della Costituzione repubblicana<sup>127</sup>. Il nuovo principio informatore del sistema, com'è stato ben osservato, diventa patrimonio comune e si salda ad una società che col voto referendario aveva inteso scostarsi dal precedente stato di “sudditanza”, divenendo partecipe della vita istituzionale dello Stato<sup>128</sup>.

Nel momento in cui la sovranità si è ricongiunta al diritto, la stessa è stata ricondotta al popolo, con una conseguente correlazione tra l'unità dello Stato e la pluralità dei soggetti che compongono la società, contraddistinta da fattori storici di unificazione, quali tradizioni e territorio<sup>129</sup>.

L'art. 1 della Costituzione italiana delinea i “caratteri coesenziali” al tipo di regime politico istituito, considerati nella loro stretta correlazione e aventi la

---

<sup>124</sup> A. ROCCO, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato Fascista*, Roma, 1927, p. 18.

<sup>125</sup> IVI, p. 23.

<sup>126</sup> S. ROMANO, *Discorso per l'insediamento a Presidente del Consiglio di Stato*, in *Il Foro amministrativo*, n.1, 1929, p. 4.

<sup>127</sup> C. MAGNANI, *Teorie novecentesche della Costituzione. Tra Stato, sovranità e soggetto costituente*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2000, p. 360.

<sup>128</sup> P. CARETTI, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Bologna, 1979.

<sup>129</sup> G. BERTI, *Sovranità*, cit., p. 1070. Sul punto, anche I. NICOTRA, *Democrazia convenzionale e partiti antisistema*, Torino, 2007 la quale individua il fondamento della democrazia nella fiducia nell'uomo.

medesima capacità di resistenza ai procedimenti di revisione<sup>130</sup>.

Avendo la funzione di affermare i principi generalissimi dell'intero assetto statale, in ognuna delle sue componenti, tale disposizione può certamente assumere i caratteri di una "supernorma", che funge da parametro interpretativo rispetto alle altre disposizioni.

Il Costituente, scegliendo di utilizzare il termine "Italia", d'un canto, afferma il proposito di sottolineare l'identità etnica e l'unità spirituale della nazione poste quali basi dell'unificazione; dall'altro, riserva il termine "Repubblica" all'identificazione dell'assetto istituzionale, composto dalla molteplicità di articolazioni pur sempre ricondotte all'unità e all'indivisibilità consacrate nell'art. 5 Cost<sup>131</sup>.

Il "territorio dello Stato" non è mai espressamente menzionato nel testo costituzionale, ove viene piuttosto utilizzata l'espressione "territorio nazionale" (art. 16, primo comma; 117, secondo comma, lett. m, 120, primo comma) o quella di "territorio della Repubblica" (art. 10, terzo comma; 16, secondo comma), per indicare l'ambito spaziale entro cui i cittadini possono esercitare le libertà costituzionali, garantite anche tramite azioni compiute in via sostitutiva (art. 120 Cost.).

La rilevanza del territorio, pur senza citazione espressa, si avverte però sin dall'art. 1 Cost, laddove si fa riferimento all'Italia, quale sede statale organizzata secondo lo schema repubblicano ben delineato nel successivo art. 5 Cost<sup>132</sup>.

Parimenti, nel secondo comma della medesima disposizione, emerge il nesso tra territorio e Stato-comunità, cui è conferita la sovranità. Sicché, il collegamento tra popolo, sovranità e territorio risulta evidente. Com'è stato ben osservato, il

---

<sup>130</sup> C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1975, p. 1.

<sup>131</sup> C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra «libertà dallo Stato» e culto per l'uniformità*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2020, p. 749 esordisce riferendosi a Denis de Rougemont, il quale «*vide nella combinazione fra unità e autonomia di cui all'art. 5 della Costituzione il genio italiano per il compromesso, la tendenza a mettere insieme il diavolo e l'acqua santa, più precisamente il centralismo dei giacobini e il federalismo dei girondini*». Su questa visione, D. DE ROUGEMONT, *Die Devise des Regionalismus: keine Freiheit ohne Verantwortung*, in *Festschrift Gasser*, Berlino, 1983, p. 527; A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni* (2002), in *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, p. 67.

<sup>132</sup> C. CERETI, *Costituzione e territorio*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. I, Padova, 1957, p. 390; I. NICOTRA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 1995, p. 2.

rapporto tra territorio e comunità di cittadini «*diviene al tempo stesso fondamento e limite della sovranità popolare*»<sup>133</sup>.

Il principio della sovranità popolare assume concretezza solo quando la partecipazione dei singoli alla politica generale avviene attraverso il passaggio da una molteplicità di gradi intermedi, fra loro collegati, in modo che quelli di grado inferiore siano ordinati come condizionanti e preparatori degli altri più elevati, in una progressione che giunge fino all'organizzazione centrale dello Stato. Orbene, questo processo interseca due gruppi: il primo, composto dai portatori di interessi della stessa natura; il secondo, formato invece su base territoriale e pertanto comprensivo di componenti sociali eterogenee<sup>134</sup>, con la conseguenza che l'elemento territoriale svolge di certo un ruolo preminente nella rappresentanza politica unitaria<sup>135</sup>.

Com'è stato ben chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 106 del 2002, «*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*».

## **2.2. Il territorio nella “Repubblica delle autonomie”**

L'art. 5 Cost. sancisce l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, nonché i principi di autonomia e di decentramento. Tali principi si integrano alimentandosi reciprocamente.

Il principio di unità fissa un limite tassativo all'autonomia degli enti locali e delle regioni, differenziando il nostro tipo di Stato rispetto alle organizzazioni federali<sup>136</sup>. Ed invero, mentre la sovranità è originaria, l'autonomia, in quanto relazione, è delineabile solo come riconosciuta da un'istituzione, da un

---

<sup>133</sup> I. NICOTRA, *op. cit.*, p. 3.

<sup>134</sup> C. MORTATI, *Commento sub. art. 1*, cit., p. 49; K. MANNHEIM, *Uomo e società in un'età di ricostruzione*, cap. VI, *La libertà al livello della pianificazione*, Milano, 1959, pp. 335 ss; Enciclopedia Feltrinelli-Fischer-Scienze politiche, I, pp. 297, 354.

<sup>135</sup> I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010, p. 78.

<sup>136</sup> S. GAMBINO, *L'ordinamento repubblicano: fra principi costituzionali e nuovo assetto territoriale dei poteri*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, p. 4.

ordinamento<sup>137</sup>.

La Costituzione enuncia con chiarezza il principio di autonomia territoriale, virando rispetto al passato, in cui i legislatori del 1865 vedevano negli enti un intralcio al principio dell'unità amministrativa imposta quale corollario dell'unità politica<sup>138</sup>.

La decisione di collocare l'art. 106 del progetto di Costituzione nel quadro dei Principi fondamentali, dopo essere stata suggerita da Perassi, fu adottata durante le operazioni di coordinamento finale del testo, con la definitiva ed esplicita legittimazione del voto finale dell'Assemblea<sup>139</sup>.

L'autonomia si colloca sul piano delle relazioni tra ordinamenti, di modo che dalla ricomposizione del pluralismo istituzionale vada a costituirsi la Repubblica<sup>140</sup>. E ciò, tanto nell'originario disegno dei costituenti, quanto nelle intenzioni del legislatore della revisione costituzionale del 2001, che ci si riserva di approfondire nel prosieguo della trattazione.

La non divisibilità si traduce nel categorico divieto di frammentare o dividere il territorio nazionale in più territori autonomi, e dunque di costituire Stati indipendenti e sovrani, che si distacchino per secessione dall'unitario e indivisibile Stato italiano<sup>141</sup>.

---

<sup>137</sup> A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. Disc. pubbl.*, vol. II, 1987, pp. 30 ss.

<sup>138</sup> G. BERTI, *Art. 5 Cost*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1975, p. 278.

<sup>139</sup> Atti Assemblea costituente, p. 5199: nella seduta del 27 giugno il presidente Terracini ricordò come il 24 marzo precedente, in sede di discussione sull'articolo 2, Perassi avesse proposto di inserire l'articolo 106 tra i principi fondamentali, suggerendo che tale proposta potesse essere inviata alla Commissione di coordinamento, e così rimase stabilito.

<sup>140</sup> S. GAMBINO, *L'ordinamento repubblicano*, cit., p. 5.

<sup>141</sup> G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 137; G. PASTORI, *Unità nazionale, autonomie e federalismo*, in *Le Regioni*, 1995, p. 71; L. PALADIN, *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Mazziotti di Celso*, Milano, 1995, pp. 369 ss.; S. BARTOLE (a cura di), *Saggi di storia costituzionale*, Bologna, 2008, p. 176; G. PISTORIO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2015; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova, 1954, pp. 72 ss; A. AMORTH, *La Costituzione italiana, Commento sistematico*, Milano, 1948, p. 39. Secondo A. PACE, *Processi costituenti italiani, 1996-1997*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, p. 1139, «il consenso allo smembramento dello Stato (o anche alla sola secessione di una parte di esso) sarebbe comunque un fatto rivoluzionario», anche prima ed indipendentemente dall'art. 5 della Costituzione. Di diverso avviso, F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Costruire l'Italia. Dimensione storica e percorsi giuridici del principio di unità*, in P. BIANCHI e C. LATINI (a cura di), Napoli, 2014, p. 185, secondo il quale «il contenuto essenziale assiologico del

Definita l'unità fisico-territoriale e politica della Repubblica italiana si ritrovano, nel medesimo art. 5, i principi di autonomia e di decentramento. Tali principi, perno nell'organizzazione della funzione legislativa e amministrativa, consentono la coesistenza di diverse opzioni legislative nell'ottica di un ampio pluralismo territoriale e istituzionale, e rendono l'unità nazionale esito di un processo di ricomposizione dinamica di visioni territorialmente differenziate del bene comune.

L'art. 5 Cost. enuncia la coesistenza di una pluralità di collettività dotate di un loro ambito spaziale, circoscritto entro il contesto unitario e comune della Repubblica, con una capacità di autodeterminazione che viene riconosciuta a tali soggetti collettivi proprio per il fatto di essere legati ad un luogo. Nella prospettiva secondo la quale il territorio si configura quale elemento costitutivo di un ordinamento giuridico generale, si può ben affermare che *«la concezione “esponenziale” dell'autonomia supera la visione riduttivamente funzionalista delle autonomie territoriali come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio-economiche e corrispondenti funzioni organizzative (in cui i territori sono riconosciuti essenzialmente come il luogo della pianificazione e gestione)»*<sup>142</sup>.

Detto in altri termini, gli enti territoriali autonomi si inseriscono a pieno nell'alveo del sistema democratico e della sovranità popolare, pur essendo loro precluso agire nelle forme proprie ed infungibili della sovranità territoriale, perché ciò comprometterebbe l'unità politica del popolo italiano<sup>143</sup>.

Essi devono, pertanto, essere considerati sia come ordinamenti ricomposti

---

*principio di indivisibilità [...] manterrebbe una sua piena valenza» a fronte di «una eventuale legge costituzionale che preveda e disciplini le condizioni, i modi e le forme per eventuali separazioni, secessioni, perdite o diminuzioni dell'entità territoriale» purché preveda anche «le necessarie compensazioni (di natura anche non territoriale, per es. finanziaria), alla perdita o diminuzione del valore complessivo del bene-territorio».*

<sup>142</sup> B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli, 2015, XVII.

<sup>143</sup> Corte cost., sentenze n. 106/2002, 306/2002 sul carattere infungibile e caratterizzante del nomen Parlamento e della rappresentanza parlamentare, e n. 365/2007 sulla pretesa "sovranità del popolo sardo". G. Scaccia, *op. cit.*, alla luce di queste sentenze, precisa che *«il riconoscimento di forme di autonomia territoriale, che può portare nel corso storico a variabili modalità di ripartizione dei poteri politici fra centro e periferia, trova, dunque, il suo limite interno nella conservazione dell'unità territoriale, non assunta – già nell'art. 5 Cost. – soltanto nella sua fisica materialità, ma avvinta piuttosto all'unità del potere popolare sovrano in un inscindibile nesso di condizionalità reciproca»*. Sull'unità politica della Repubblica, da preservare nel quadro delle autonomie, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., p. 99.

nell'ordinamento unitario costituzionalmente garantito, che come soggetti istituzionali "esponenziali" delle rispettive collettività territoriali<sup>144</sup>.

L'art. 5 Cost. configura un processo che deve giungere ad una sintesi della pluralità, componendo l'esigenza di unità con quella di autonomia, in un'ottica di perenne individuazione di una «unità molteplice»<sup>145</sup>.

Pertanto, chiaramente incompatibile con il dettato dell'art. 5 Cost. è qualsiasi tentativo di secessione.

Al riguardo, l'intervento della Corte costituzionale, avvenuto con la sentenza n. 118/2015, sulla legge regionale veneta n. 16 del 2014, recante norme sull'«Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto» è parso ad attenta dottrina scontato nel risultato<sup>146</sup>.

Il quesito previsto nella legge regionale, «vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?», è stato dichiarato illegittimo non solo in quanto relativo a scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai referendum regionali; ma anche in quanto rivelatore di sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica sanciti dall'art. 5 Cost.

---

<sup>144</sup> S. GAMBINO, *L'ordinamento repubblicano*, cit., p. 5.

<sup>145</sup> Espressione utilizzata da P. CARNEVALE, *Unità della Repubblica ed unità del diritto oggettivo. Notazioni introduttive sulla Costituzione come fattore unitario nelle dinamiche della produzione normativa*, in *Federalismi.it*, 26 gennaio 2015, p. 3.

<sup>146</sup> G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2014; ID., *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi.it*, 28 ottobre 2015. Per un'analisi delle questioni problematiche sottese alla citata legge regionale veneta, F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 3 luglio 2015; C. FASONE, *Il tentativo secessionista "all'italiana" e la semi-indifferenza della politica nazionale*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 5 marzo 2015; D. TRABUCCO, *La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 31 maggio 2014; F. MODUGNO, *Unità della Repubblica e produzione del diritto oggettivo. Qualche riflessione a partire dal caso di due recenti leggi venete*, in *Federalismi.it*, 23 gennaio 2015; P. CARNEVALE, *Unità della Repubblica ed unità del diritto oggettivo*, cit.; M. PIETRANGELO, *Qualche riflessione sui metodi della consultazione popolare al tempo di Internet, a margine dei referendum consultivi veneti su indipendenza e autonomia*, in *Federalismi.it*, 26 gennaio 2015; G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)* in *Federalismi.it*, 26 gennaio 2015; G. PISTORIO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale*, cit.; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2015, pp. 1141 – 1155; R. BIN, *Il Veneto non è la Catalogna. Non serve la Guardia civil, basta la Corte dei conti*, in *Lacostituzione.info*, 24 settembre 2017; T. CERRUTI, *Istanze indipendentiste nell'Unione Europea*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2015.



La Consulta, con la propria pronuncia, tiene a precisare che l'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratta persino al potere di revisione costituzionale. Seppur l'ordinamento repubblicano si sviluppa nell'ambito del pluralismo sociale e istituzionale e dell'autonomia territoriale, la cornice di riferimento è pur sempre "l'unica Repubblica".

Il pluralismo e l'autonomia non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano.

È stato ben osservato che «*l'unità territoriale espressa negli artt. 1, 2 e 5 testimonia l'intreccio fondamentale tra territorio, autonomia e solidarietà*»<sup>147</sup>.

Quanto al principio di decentramento, esso è definito quale modulo di organizzazione, concernendo la dislocazione delle attribuzioni e l'assegnazione delle competenze tra più figure soggettive per lo svolgimento della funzione amministrativa<sup>148</sup>.

Il più delle volte, tuttavia, «*non si ha un'idea chiara e precisa di ciò che si intende con la parola indicare*»<sup>149</sup>.

Dai lavori preparatori emerge che l'autonomia e il decentramento dovevano, per un verso, «*portare il Governo alla porta degli amministrati*» e, per l'altro, «*porre gli amministrati nel governo di sé medesimi*». Il riferimento alle autonomie locali – affermava Ruini – «*ricollegandosi anche al decentramento degli organi veri e propri dello Stato, è una sintesi larghissima della esigenza decentratrice in generale*»<sup>150</sup>.

Il concetto può modularsi diversamente sulla base di differenti parametri e contesti: certamente si deve far riferimento ai caratteri dei soggetti istituzionali destinatari del decentramento e, conseguentemente, al tipo di rapporto

---

<sup>147</sup> I. NICOTRA, *Le regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, 1 marzo 2019, p. 7.

<sup>148</sup> E. BALBONI, *Decentramento amministrativo*, in *Dig. pubbl.*, vol. IV, Torino, 1989, p. 515.

<sup>149</sup> S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enc. Giur. It.*, vol. IV, 1897.

<sup>150</sup> V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, pp. 19, pp. 35-36.

intercorrente tra essi e il soggetto centrale.

Il decentramento “autonomistico”, a favore di Regioni ed enti locali territoriali, non solo è previsto dalla Costituzione stessa, tanto da assurgere a «*principio costituzionale del nostro Stato*»<sup>151</sup>, ma anche dalla Carta europea dell'autonomia locale (ratificata in Italia con la l. 30.12.1989, n. 439), che tende a riconoscere alle autonomie «*una capacità effettiva per le collettività locali di regolare ed amministrare, nell'ambito della legge sotto la loro responsabilità ed a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici*»<sup>152</sup>.

### **2.3 Indivisibilità e “variazioni” del territorio**

Seppur l'indivisibilità possa correttamente essere tradotta in infrazionabilità del territorio statale, essa non implica, tuttavia, anche l'indisponibilità o immodificabilità assoluta dei confini territoriali. La Costituzione italiana prevede all'art. 80 che con legge formale del Parlamento possa autorizzarsi la ratifica di Trattati che importino “variazioni di territorio”, consentendo in tal modo non solo ampliamenti, ma anche riduzioni dello spazio territoriale sul quale lo Stato italiano esercita la propria sovranità. Ciò su cui l'indivisibilità insiste è il potere sovrano dello Stato e, conseguentemente, l'unità politica del popolo italiano, non essendo invece a monte vietato qualsivoglia atto di disposizione su porzioni più o meno estese del proprio territorio.

L'art. 80 Cost. non contempla la consultazione del corpo elettorale sulla legge di autorizzazione alla ratifica. E ciò, in quanto l'esito referendario potrebbe precludere la possibilità di dar esecuzione ad un trattato vincolante per lo Stato ed intercettare drasticamente disegni politici di più ampia portata<sup>153</sup>.

La disposizione potrebbe apparire in contrasto con il descritto collegamento sussistente tra popolo e territorio.

Va, tuttavia, rilevato che essa trova il proprio fondamento nella presa d'atto da parte dell'Assemblea Costituente dell'esistenza di situazioni politico-territoriali ancora non definite sul piano internazionale. Vi era, dunque, la necessità di dare attuazione agli obblighi internazionali assunti sul tipo e sul grado di autonomia da

---

<sup>151</sup> Espressione utilizzata da C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 83.

<sup>152</sup> Art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale.

<sup>153</sup> I. NICOTRA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 47.

concedere alle popolazioni che risiedevano in una parte del territorio<sup>154</sup>.

Ci si riferisce alla questione derivante dall'istituzione del Territorio Libero di Trieste, avvenuta col Trattato di Pace concluso, al termine del secondo conflitto mondiale, a Parigi il 10 febbraio 1947 tra l'Italia e le Potenze Alleate e Associate. La previsione di questa nuova entità territoriale costituiva una soluzione di compromesso per le difficoltà incontrate, nel corso della Conferenza della Pace, nel giungere ad una definizione condivisa del confine tra Italia e Jugoslavia, specie per quanto riguardava il destino della città e del porto di Trieste.

Com'è stato ben osservato, «quando il 01 gennaio 1948 la Costituzione repubblicana è entrata in vigore, essa ha tramutato o meglio “fotografato” gli elementi di fatto del fenomeno storico del territorio esistenti in quel momento, che non comprendevano ancora la zona A, in elementi della fattispecie giuridica»<sup>155</sup>.

Va rilevato, tuttavia, che l'art. 80 Cost. non è stata applicato allorquando si giunse all'elaborazione del Memorandum di Londra del 1954. Tale carenza è stata giustificata da alcuni studiosi in base al convincimento che il Memorandum si configurasse come un «promemoria di intese verbali, che doveva essere, e fu, soltanto siglato»<sup>156</sup>, anziché firmato e ratificato.

Con esso la Zona A, comprendente la città di Trieste e il suo porto franco internazionale, passarono dall'amministrazione militare alleata all'amministrazione civile italiana, mentre la Zona B passò dall'amministrazione militare all'amministrazione civile jugoslava. Seppur nel citato Memorandum si parlasse solamente di una questione di “amministrazione”, senza alcun riferimento alla sovranità, occorre altresì evidenziare come dal raffronto delle versioni del documento redatte in inglese, in francese e in italiano, si nota una discordanza in merito alla questione più prettamente territoriale. Ed invero, in italiano sono stati

---

<sup>154</sup> Disp. Trans. X: Territorio libero di Trieste; allegato IV del trattato di pace, recante l'accordo De Gasperi-Grüber, art. 1 e 2.

<sup>155</sup> M. DE DONÀ, D. TRABUCCO, *Principio di autodeterminazione dei popoli ed indivisibilità della repubblica: il caso Veneto*, in *Revista Pensamento Jurídico*, vol. 10, n. 2, jul./dez. 2016, p. 98.

<sup>156</sup> D. MALTESE, *Accordi di Osimo e Memorandum di Londra*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 45, n. 177, 1978, p. 24. Lo stesso Autore, a pagina 29, giustifica la variazione territoriale consistente nella perdita, per l'Italia, dell'ex zona B, in base ad un comportamento tacito concludente dei due Stati confinanti, esistendo una consuetudine internazionale secondo cui può assurgere a tacita manifestazione di volontà il silenzio qualificato, oltre che dal decorso del tempo, da circostanze speciali, qual è la perdita di una parte del proprio territorio. In altri termini, la citata variazione di territorio prodotta dal Memorandum è stata ricollegata all'art. 10, primo comma, Cost., anziché all'ambito di operatività dell'art. 80 Cost.

tradotti come «linea di demarcazione» i termini “boundary” e “frontière”, i quali sarebbero stati invece più correttamente traducibili in termini di “confine”»<sup>157</sup>.

La ratifica ad opera del Presidente della Repubblica, previa autorizzazione del Parlamento con la legge 14 marzo 1977, n. 73<sup>158</sup>, si ebbe, invece, in occasione della stipula del successivo Trattato di Osimo del 10 novembre 1975, il quale sancì lo stato di fatto di separazione territoriale venutosi a creare nel Territorio Libero di Trieste a seguito del Memorandum di Londra, rendendo definitive le frontiere fra l'Italia e l'allora Jugoslavia.

Fu il primo trattato internazionale i cui negoziati per l'Italia non vennero curati dal Ministero degli affari esteri e le trattative furono condotte in maniera riservata, tanto da indurre a parlare di «trattato iniquo», o, ancora, di «patto firmato di nascosto»<sup>159</sup>.

L'iter seguito per la risoluzione della questione dei confini tra l'Italia e l'ex Jugoslavia è, insomma, stato criticato duramente a causa dell'assenza di autorizzazione parlamentare alla ratifica del Memorandum, e di qualsivoglia forma di dibattito che coinvolgesse il popolo anteriormente alla stipula del Trattato di Osimo, seppur in quel caso il Parlamento procedette ad autorizzare con legge il Presidente della Repubblica a ratificare l'accordo.<sup>160</sup>

Alla luce della *ratio* sottesa alla previsione costituzionale, pertanto, appare assai improbabile che essa possa essere utilizzata oggi, in un contesto fortemente diverso da quello in cui essa è stata elaborata, da parte del Parlamento per

---

<sup>157</sup> Cfr. *Relazione di minoranza (relatori De Marzio, Tremaglia, Covelli) alla Camera dei deputati della Repubblica Italiana per la ratifica degli Accordi di Osimo* contenuta in M.G. MELCHIONI, *Sugli Accordi di Osimo*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 44, n. 4 (1976), 1977, p. 626.

<sup>158</sup> Ivi, pp. 617-669.

<sup>159</sup> L. BELLASPIGA, *L'anniversario. Trattato di Osimo, ferita ancora aperta*, su *Avvenire.it*, 11 novembre 2015.

<sup>160</sup> G. DE VERGOTTINI, *La rinegoziazione del Trattato di Osimo*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Gennaio-Marzo 1993, vol. 60, n. 237, p. 88 il quale ha stigmatizzato la «sistematica violazione del principio costituzionale in tema di sovranità popolare e di partecipazione del Parlamento alle assunzioni di vincoli internazionali (art. 80 Cost.) che i precedenti governi “democratici” hanno perpetrato in passato escludendo e vilipendendo la volontà dei cittadini: non ci fu plebiscito per decidere la sorte dei territori assegnati alla Jugoslavia col Trattato di pace; la cessione di territorio e di popolazione in affidamento alla amministrazione jugoslava per la Zona B avvenne al di fuori di ogni forma di pubblicità, né il Memorandum di Londra fu sottoposto a ratifica previa autorizzazione parlamentare; il Trattato di Osimo fu negoziato in segreto senza consultazioni o dibattiti preventivi; il riconoscimento delle nuove Repubbliche e la pre-costituzione del nuovo confine di stato fra le medesime sono stati imposti al Paese con la consueta logica del fatto compiuto, senza che l'opinione pubblica percepisse la gravità dei fatti».

autorizzare la ratifica di trattati internazionali che comportino variazioni di territorio.

#### **2.4 Il territorio negli articoli 132 e 133 Cost.**

Diverse sono le ipotesi, contemplate nell'articolo 132 Cost, di soppressione di una regione, per fusione con altre o per aggregazione e incorporazione, o di creazione, che possono aver luogo con legge costituzionale. Analogamente, l'art. 133 Cost. prevede che il mutamento delle circoscrizioni provinciali o l'istituzione di nuove province avvenga mediante leggi della Repubblica, «*su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione*». Il secondo comma della previsione costituzionale, infine, contempla l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni con legge regionale, sentite le popolazioni interessate.

Tali modificazioni attengono alla ripartizione del territorio e possono avvenire in attuazione del principio secondo cui la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, lasciando immutata l'estensione complessiva dello Stato e, con essa, il suo carattere indivisibile.

Si tratta di una previsione che esclude l'intervento unilaterale dello Stato, a favore del coinvolgimento dei Consigli comunali e delle popolazioni interessate, accentuando il legame di queste con il proprio territorio<sup>161</sup>.

Com'è stato ben osservato, da una lettura sistematica delle proposizioni contenute negli articoli 1, 5, 132 e 133 può evincersi che «*la decisione circa l'organizzazione territoriale da adottare non può essere sottratta alla preminente volontà popolare, fondandosi essa sul peculiare rapporto tra popolo e territorio, di cui al primo spetta la pienezza della disponibilità*»<sup>162</sup>.

La rilevanza di tale collegamento è stata confermata dalla Corte costituzionale che si è pronunciata per chiarire il significato di «*popolazioni interessate*».

---

<sup>161</sup> G. D'ORAZIO, *In tema di variazioni del territorio regionale (questioni costituzionali)*, in AA. VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Milano, 1977, vol. II, pp. 680 ss.

<sup>162</sup> I.A. NICOTRA, *La provincia e il fondamento costituzionale del diritto alla integrità territoriale delle popolazioni locali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012, p. 15.

Ed invero, dopo un lungo percorso giurisprudenziale<sup>163</sup>, la Consulta ha espresso la preferenza per una individuazione caso per caso del significato di «*popolazioni interessate*» alle variazioni territoriali dei comuni, superando la necessità del coinvolgimento dell'intera popolazione dei comuni interessati.

Ci si riferisce alla sentenza del 25 settembre 2019 n. 214, con cui il giudice costituzionale si è pronunciato in relazione alla riunificazione dell'abitato di Marotta, fino ad allora ripartito tra Mondolfo e Fano, al comune di Mondolfo<sup>164</sup>.

La Corte accompagna la decisione con alcune osservazioni “fattuali”, strettamente afferenti alla peculiare struttura del territorio.

Essa ha, infatti, evidenziato la diseguale ampiezza dei due Comuni coinvolti e il diverso numero di aventi diritto al voto.

Ha considerato la limitata estensione del territorio e della popolazione interessata direttamente dalla proposta di variazione; e ancora, la «*particolare conformazione della frazione da trasferire, tutta costiera, molto più lontana dal centro di Fano che da quello di Mondolfo, e, per così dire, geograficamente collocata in modo evidente nella direzione di quest'ultimo Comune*».

Infine, vengono tenute in considerazione le peculiarità di Marotta, che la rendono un «*fatto sociologicamente distinto*».

Ma il ragionamento della Consulta viene, poi, arricchito da alcuni elementi tutti riconducibili al collegamento sussistente tra popolazione e servizi erogati sul territorio.

E, infatti, la Corte ritiene ragionevole che vengano coinvolti dalla consultazione non tutti i residenti nei Comuni di Fano e Mondolfo, ma coloro che realmente sono orientati ad utilizzare le «*infrastrutture situate nell'abitato oggetto di variazione territoriale (una farmacia e un istituto scolastico)*». In secondo luogo, si dà atto della condivisione di servizi esistenti sul territorio di Mondolfo, in ragione della prossimità territoriale, da parte di coloro la cui residenza ricadeva

---

<sup>163</sup> Corte cost. n. 38 del 1969; Corte cost. n. 62 del 1975; Corte cost. n. 107 del 1983; Corte cost. n. 453 del 1989; Corte cost. n. 433 del 1995; Corte cost. n. 94 del 2000; Corte cost. n. 21 del 2002.

<sup>164</sup> Per un commento alla sentenza, F. SORRENTINO, *A proposito del principio di legalità nell'individuazione delle popolazioni interessate alla variazione delle circoscrizioni territoriali (art.133 Cost.)*, in *Giur. Cost.*, n. 5, 2019, p. 2534-2539; P. SCARLATTI, *L'individuazione delle «popolazioni interessate» nel nuovo corso della giurisprudenza costituzionale e le incertezze del giudizio caso per caso sulla legge-provvedimento regionale di variazione circoscrizionale*, in *Giur. Cost.*, n. 5, 2019, p. 2539-2547.

sotto il comune di Fano. Nondimeno, la Corte individua un diretto interesse ad una amministrazione omogenea della zona costiera, al fine di conseguire una gestione uniforme dei servizi di accoglienza, balneari e turistici, necessari allo sviluppo dell'area in cui risiedono<sup>165</sup>.

L'esito a cui perviene la Consulta nell'individuazione, per così dire flessibile, delle «popolazioni interessate» è, per quanto sin qui esposto, una naturale conseguenza delle caratteristiche territoriali e del differente modularsi del rapporto intessuto con esso dalla popolazione medesima. Per questa ragione il giudice costituzionale non ritiene che la consultazione popolare debba riguardare tutti coloro che risiedono in entrambi i comuni coinvolti dalla variazione, ma solo coloro che realmente mostrano un collegamento con la porzione di territorio della cui variazione si discute.

## 2.5 Territorio e lingua

La lingua è un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare<sup>166</sup>.

Essa contribuisce, infatti, a identificare l'appartenenza a una specifica comunità, svolgendo un indiscutibile ruolo di aggregazione e identificazione sociale; consente di individuare una collettività caratterizzata non solo dalla coesione linguistica, ma, il più delle volte, da un corredo comune di valori storici, tradizionali, culturali. Si potrebbe anzi affermare che la lingua rappresenta il più macroscopico indicatore del patrimonio culturale immateriale di una formazione sociale, da tutelare e affidare alle generazioni future.

La connessione tra lingua, identità e territorio è nota sin dai tempi dell'Antico Testamento. Significativo, al riguardo, il testo della Genesi afferente al mito della torre di Babele (Genesi 11,1-9), ove si rappresenta che «*I Tutta la terra aveva una sola lingua e le stesse parole*», sino a quando il Signore non scese a confondere la lingua, in modo che ciascuno non comprendesse più la lingua dell'altro. «*Da*

---

<sup>165</sup> G. MENEGUS, *Le "popolazioni interessate" nelle variazioni territoriali dei Comuni: una questione di ragionevolezza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020, pp. 414 s.

<sup>166</sup> Corte Cost. 62/1992 in *Giur. cost.*, 1992, 366: «[l]a lingua propria di ciascun gruppo etnico rappresenta un connotato essenziale della nozione costituzionale di minoranza etnica [... e che] il diritto all'uso della lingua materna nell'ambito della comunità di appartenenza è un aspetto essenziale della tutela costituzionale delle minoranze etniche»; ma anche sentenza n. 15 del 1996.

*questo momento in poi il Signore li disperse di là su tutta la terra»<sup>167</sup>.*

La narrazione dà conto del progetto di Dio affinché gli uomini si separassero per popolare la Terra; nel contempo spiega, in una visione mitologica, l'origine delle differenze di linguaggio tra gli uomini. La costruzione della torre ha, insomma, come paradossale esito non l'arrivo verso il cielo, ma la conquista della terra.

Se il periodo storico rappresentato nell'Antico Testamento appare fortemente incentrato sulla equazione traducibile in “una lingua=un popolo=un territorio”, analogamente il processo di unificazione politica italiano è stato di certo influenzato dall'uso della lingua italiana.

Non va, infatti, sottaciuto che grazie alla esistenza di una lingua unitaria di robusta cultura è stato possibile individuare lo spazio del nuovo Stato<sup>168</sup>, seppur quest'ultimo fosse caratterizzato dalla compresenza di dialetti e minoranze linguistiche.

La coesistenza in un medesimo territorio di una pluralità di culture, determinata da vicende storiche varie e complesse, quali, da un lato, i fenomeni migratori, e dall'altro, la conquista e la colonizzazione di società in precedenza autonome<sup>169</sup>, ha portato, nel corso dei secoli, alla compresenza sul territorio dello Stato di una pluralità di culture.

La convivenza di variegata cultura e identità sul territorio nazionale determina, talvolta, un “popolo” innervato di minoranze, anche di una certa consistenza<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup> A seguito dell'avvio della costruzione della città e della torre, il Signore disse: «Ecco, essi sono un solo popolo e hanno tutti una lingua sola; questo è l'inizio della loro opera e ora quanto avranno in progetto di fare non sarà loro impossibile. 7 Scendiamo dunque e confondiamo la loro lingua, perché non comprendano più l'uno la lingua dell'altro. 8 Il Signore li disperse di là su tutta la terra ed essi cessarono di costruire la città. 9 Per questo la si chiamò Babele, perché là il Signore confuse la lingua di tutta la terra e di là il Signore li disperse su tutta la terra». Invero, anche il capitolo 10 affronta il tema della dispersione dei popoli, partendo dalla discendenza dei tre figli di Noè e dalla rilevanza di quattro dimensioni: territorio (“nelle loro terre”), cultura (“ciascuno secondo la sua lingua”), etnia (“secondo le loro famiglie”), forma di governo (“nelle loro nazioni”) (10,5; cfr. anche 10,20; 10,31).

<sup>168</sup> P. CARETTI, *A margine della sentenza della Corte costituzionale n. 42/2017*, in M. A. CABIDDU, *L'italiano alla prova della globalizzazione*, Milano, 2017, p. 131; M.A. CABIDDU, *La lingua e il mito (dell'internazionalizzazione)*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2013, p. 571.

<sup>169</sup> C. NARDOCCI, *Le discriminazioni etnico-razziali nel sistema multilivello di tutela dei diritti*, in *Gruppo di Pisa*.

<sup>170</sup> Ampia la bibliografia sul tema: A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano 1967; ID., *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Milano, 1976; ID., *Il pluralismo linguistico in Italia tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, 1975; ID., *Minoranze e maggioranze*, Torino 1993; V. PIERGIGLI, *Art.6*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino 2006, pp. 155-170; E. PALICI



La nozione di minoranza «indica un gruppo sociale distinto (e in certo modo contrapposto) a quello dominante; cioè una realtà pre-giuridica, sociale e di fatto, che assume rilevanza giuridica solo ed in quanto il legislatore attribuisca o riconosca, ai componenti del gruppo, dei diritti»<sup>171</sup>, con una contrapposizione nei confronti della maggioranza dovuta a fattori sociali, prevalentemente di tipo etnico, linguistico e religioso.

L'importanza e l'incidenza del fattore lingua, quale macro-indicatore di un popolo e del suo radicamento territoriale, è stata oggetto di diversi e autorevoli studi che si propongono di verificare la vitalità giuridica, linguistica e sociale delle diverse minoranze. Tali ricerche, nella consapevolezza che la lingua deve essere coerente con una «società che trasforma e che sa trasformarsi», consentono di appurare se si tratta di una lingua di minoranza ancora vitale e “in buona salute”, o, al contrario, annoverata tra gli idiomi ormai poco utilizzati e privi di un saldo radicamento territoriale<sup>172</sup>.

Un'altra considerazione da non sottovalutare afferisce alla correlazione tra aspetti linguistici e conformazione orografica del territorio. L'assetto territoriale può, infatti, agevolare lo sviluppo linguistico delle comunità o, al contrario, la propensione verso una forte conservazione. Una spinta nei confronti dell'innovazione proviene, soprattutto, dal turismo e, quindi, da un'alta presenza di stranieri e dal contatto con soggetti che parlano lingue diverse, atteso che la

---

DI SUNI PRAT, *Minoranze*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IX, Torino, 1994, pp. 546 ss; M. STIPO, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma 1990, p. 3; R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna 1994, p. 283, secondo il quale «Un gruppo sociale può essere immaginato trasformarsi in minoranza nel momento in cui, sulla base di un elemento di riferimento comune e unitario, entra in relazione con un altro gruppo il quale, in ragione di un connotato di tipo (non solo, anche se) prevalentemente quantitativo viene a costituire la maggioranza. L'elemento di riferimento comune e unitario al quale si allude è quello del governo territoriale, ossia dell'esercizio delle potestà sovrane in ordine alla direzione politica di una collettività umana insediata su di un dato territorio».

<sup>171</sup> G.M. FLICK, *Minoranze ed eguaglianza: il diritto alla diversità e al territorio come espressione dell'identità nel tempo della globalizzazione*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2004.

<sup>172</sup> Tra questi, I. FIORENTINI, *Segnali discorsivi italiani in situazione di contatto linguistico. Il caso degli indicatori di riformulazione*, in *Quaderns d'Italia*, n. 21, 2016, ove lo studio dei segnali discorsivi nella conversazione bilingue permette, grazie alle strategie discorsive impiegate dai parlanti in questi contesti, di analizzarne in maniera approfondita le caratteristiche peculiari. Le parole chiave dello studio sono il contatto linguistico, i segnali discorsivi e gli indicatori di riformulazione tra lingua italiana e ladina. La raccolta dei dati è stata effettuata nell'area della Val di Fasa, in provincia di Trento.

necessità di comunicare favorisce, al contempo, l'introduzione di nuove parole<sup>173</sup>. La correlazione tra territorio e lingua appare al centro di due tendenze contrapposte: da un lato, si riscontra la tendenza alla conservazione di idiomi linguistici caratterizzanti una minoranza, con tutto ciò che ne consegue in tema di tutela e valorizzazione; dall'altro, occorre non tralasciare gli effetti del contesto globalizzato in cui siamo immersi sulle specificità linguistiche, le quali sembrano essere sottoposte al rischio di cedere di fronte alla tendenza ad un uso sempre più frequente dell'inglese.

### 2.5.1 Territorio e minoranze linguistiche

Nell'affrontare il tema del rapporto tra territorio e minoranze linguistiche, appare doveroso far riferimento allo Statuto albertino del 1848, che costituisce il precedente storico dell'art. 6 della Costituzione.

Nello specifico, l'art. 62 dello Statuto, pur prevedendo che l'italiano fosse la lingua ufficiale delle Camere, consentiva allo stesso tempo che venisse utilizzato il francese dai membri provenienti da luoghi in cui esso era in uso.

Successivamente, tuttavia, l'ufficialità della lingua viene a saldarsi con la nozione di sovranità dello Stato, che via via acquisisce tratti sempre più autoritari. Tale connubio, con l'avvento del fascismo, travolgerà ogni precedente forma di protezione per le minoranze alloglotte, con risvolti in molteplici campi, tra cui quello della scuola e delle attività professionali, e severe limitazioni nell'utilizzo dei dialetti regionali.<sup>174</sup>

Dopo la caduta del fascismo e la fine del secondo conflitto mondiale, il nuovo Stato costituzionale, recante l'affermazione dell'appartenenza della sovranità al popolo, non poteva non tener conto della tutela dei diritti e più in particolare dei diritti linguistici.

Di più, già nel 1945, in una dichiarazione ufficiale del Governo Parri viene

---

<sup>173</sup> R. SARMIENTO, F. VILCHES (a cura di), *Neologismos y sociedad del conocimiento funciones de la lengua en la era de la globalización*, Madrid, 2007.

<sup>174</sup> In alcune direttive-istruzioni del Ministero della cultura popolare si può leggere, tra l'altro, che «quotidiani, i periodici e le riviste non devono più occuparsi in modo assoluto del dialetto, né del teatro in vernacolo...in quanto mere sopravvivenze del passato che la dottrina morale e politica del Fascismo tende decisamente a superare». Citazione contenuta in P. FIORELLI, *I diritti linguistici delle minoranze*, in *Archivio per l'Alto Adige*, Istituto di studi per l'Alto Adige, Bolzano, 1948, p. 352, n. 267.

evidenziata la necessità di una effettiva garanzia per i cittadini di lingua diversa da quella italiana<sup>175</sup>. Seppur si trattasse di una sorta di impegno politico, in essa si ritrovano due rilevanti linee guida per l'Assemblea Costituente: d'un canto, la menzione di un consistente insieme di diritti linguistici e, dall'altro, l'affrancamento della loro protezione dalla sovranità dello Stato, dovendo essi essere garantiti mediante un regime di autonomia. E ciò risulta confermato dal contenuto dei decreti legislativi varati dal Governo per la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige, ancor prima dell'approvazione degli statuti speciali<sup>176</sup>.

Il progetto di Costituzione varato dalla Commissione dei '75 non prevedeva una specifica norma per tutelare i diritti linguistici delle minoranze, contenendo solamente il divieto di discriminazione per ragioni di lingua, e il problema non emerse nemmeno durante i dibattiti sui primi articoli della Carta. Esso affiorò, piuttosto, quando si approfondì la disciplina delle autonomie regionali. L'on. Tristano Codignola, in quell'occasione, propose un emendamento all'art. 108 che così recitava: «*La Repubblica garantisce il pieno e libero sviluppo, nell'ambito della Costituzione, delle minoranze etniche e linguistiche esistenti sul territorio dello Stato*». Tale emendamento incontrò il dissenso di Meuccio Ruini, convinto che fossero già sufficienti la tutela offerta dall'art. 3 comma 1 e la protezione che il legislatore ordinario avrebbe approntato, e fu dapprima accantonato. La questione sollevata da Codignola incontrò comunque l'interesse di altri deputati e venne analizzata successivamente, traducendosi in uno dei principi fondamentali della prima parte della Costituzione.

Fu così che, nella seduta del 22 luglio 1947, si giunse all'approvazione dell'art. 6 della Costituzione, il quale recita: «*La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*».

Evidente è la distanza della disposizione tanto dall'approccio fascista quanto da

---

<sup>175</sup> P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2014, p. 5: «*Il Governo italiano afferma che il rinnovamento democratico dello Stato deve necessariamente importare un complesso di speciali garanzie per i cittadini di lingua diversa dalla italiana. Sarà ammesso e garantito il libero uso della lingua non solo nelle relazioni private, ma anche nei rapporti con le autorità politiche, amministrative e giudiziarie. Nelle località dove risiedono cittadini di lingua diversa dall'italiana sarà garantito nelle scuole pubbliche l'uso della lingua materna. Le particolari esigenze delle zone abitate da popolazioni di lingua e tradizioni diverse troveranno la loro tutela nel libero funzionamento di uno speciale regime di autonomia*».

<sup>176</sup> D.lgs. n. 545 del 1945, d.lgs. n. 775 del 1945 e n.825/1945.

quello in apparenza più garantista dell'esperienza liberale<sup>177</sup>.

Quello che manca in questa disposizione (e già fu notato dai primi commentatori) è, d'un canto, l'affermazione della lingua italiana come lingua ufficiale della Repubblica<sup>178</sup> e, dall'altro, il riferimento al fattore etnico. Quest'ultima carenza, giustificata dalla volontà dei costituenti di impedire spinte nazionalistiche o separatiste, è stata in un certo senso colmata dalla Corte costituzionale con la sentenza 62/1992<sup>179</sup>.

Autorevole dottrina ha ravvisato nel disposto dell'art. 6 una delle possibili specificazioni dell'art. 3, sotto il profilo dell'eguaglianza formale e sostanziale, oltre che un naturale prolungamento del diritto alla libera manifestazione del pensiero (art. 21)<sup>180</sup>.

Ancora, la previsione dell'art. 6 può essere letta in combinato disposto l'art. 5 Cost., avendo gli enti locali la possibilità di apprestare una tutela efficace per le minoranze radicate sul loro territorio. E ancora, differentemente dalla concezione

---

<sup>177</sup> Come rilevato da C. NARDOCCI, *Le discriminazioni etnico-razziali nel sistema multilivello di tutela dei diritti*, cit., che richiama Corte cost., sent. n. 15/1996, in *Giur. cost.*, 1996, p. 147. La Corte ha, infatti, affermato che tale principio «rappresenta un superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell'Ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo».

<sup>178</sup> P. CARETTI, *op. cit.*, «“unico vero difetto dell'articolo” osservava Fiorelli “è piuttosto il suo silenzio intorno all'ufficialità della lingua italiana. Questa ufficialità, oltre a risultare dal fatto di un'incontrastata consuetudine di vari secoli, è affermata in molte leggi ordinarie, a partire dai codici, ed è sottintesa, generalmente, in tutte le leggi nelle quali si faccia questione dell'uso della lingua”. E più avanti concludeva “una sua menzione nel testo costituzionale avrebbe giovato tecnicamente alla maggior completezza e alla migliore architettura della Carta medesima”. In effetti per chi come Fiorelli leggeva nei due disposti costituzionali più volte richiamati una straordinaria novità proprio per aver voluto il costituente fare della lingua uno specifico oggetto di disciplina, riconoscendo ad essa una straordinaria funzione identitaria ed inclusiva doveva suonare strano che proprio la lingua nazionale non venisse menzionata, quella lingua che nella sua affermata ufficialità di apriva al contatto con le altre lingue anch'esse partecipi, secondo il secolare plurilinguismo del nostro Paese, della costruzione di un comune patrimonio linguistico e identitario plurale».

<sup>179</sup> Corte Cost. 62/1992 in *Giur. cost.*, 1992, p. 366: «[l]a lingua propria di ciascun gruppo etnico rappresenta un connotato essenziale della nozione costituzionale di minoranza etnica [... e che] il diritto all'uso della lingua materna nell'ambito della comunità di appartenenza è un aspetto essenziale della tutela costituzionale delle minoranze etniche».

<sup>180</sup> V. PIERGIGLI, *La Costituzione italiana delle minoranze linguistiche tra principi consolidati, riforme mancate e prossime sfide*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 26, 2017, p. 172 osserva che «l'esigenza di affiancare alle misure di tutela negativa, fondate sul principio di non discriminazione, appositi strumenti di tutela positiva, in grado di realizzare l'eguaglianza sostanziale nei confronti dei membri delle comunità linguistiche minoritarie, appare oggi sottesa alle politiche adottate da numerosi ordinamenti democratici, che riconoscono l'esistenza delle minoranze linguistiche entro i propri confini e scelgono di disciplinare gli usi pubblici delle lingue minoritarie». Sulla tematica, si veda anche A. CERRI, *Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, pp. 289 ss.

individualistica ottocentesca, l'art. 6 è correlato all'art. 2 Cost., essendo le minoranze linguistiche<sup>181</sup> certamente annoverabili tra le formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo.

Infine, un nesso con l'art. 6 Cost. è individuabile nella disposizione, anch'essa collocata tra i Principi fondamentali, che assegna alla Repubblica la promozione dello sviluppo della cultura e la tutela del patrimonio storico e artistico della nazione (art. 9), nel quale rientrano i patrimoni linguistici e culturali minoritari.

La disciplina della tutela delle lingue può teoricamente essere offerta sulla base di due differenti criteri: il criterio territoriale e il criterio personale. Secondo il principio territoriale, la lingua viene tutelata nell'area geografica di diffusione della stessa; il criterio personale, invece, tutela l'uso individuale della lingua, qualunque sia il luogo di insediamento.

Fino al 1999 la tutela delle minoranze linguistiche consisteva nel riconoscimento di uno *status* giuridico privilegiato per le c.d. minoranze nazionali, ovvero per il gruppo francofono della Valle d'Aosta, germanofono dell'Alto Adige e sloveno delle province di Trieste e Gorizia. Assenti erano, invece, forme di tutela per gli altri gruppi alloglotti presenti all'interno del territorio nazionale.

Parimenti, la Corte costituzionale, basandosi sull'esistenza di specifici obblighi internazionali, degli statuti speciali e di specifici atti normativi di matrice sia statale che regionale, ha avvalorato la tesi della tutela per le sole minoranze linguistiche riconosciute, prediligendo l'applicazione del criterio territoriale.

Essa ha per molto tempo considerato il radicamento in un determinato luogo quale fattore necessario per tutelare una minoranza linguistica, nonostante la difforme indicazione proveniente dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Quest'ultima, con la famosa sentenza *Bickel e Franz* del 24 novembre 1998,

---

<sup>181</sup> Il concetto di minoranza «riconosciuta» è stato introdotto dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 28 del 1982 e n. 62 del 1992, che si riferiscono alla minoranza slovena, che appunto è stata definita minoranza riconosciuta. Queste decisioni sono state assai significative, perché con esse la Corte costituzionale ha presupposto ed auspicato una legislazione generale di tutela delle minoranze linguistiche, stabilendo quello che deve considerarsi il livello minimo di tutela, applicabile alle minoranze riconosciute. Va detto, però, che in questo modo non si estendeva la tutela a minoranze diverse da quelle già protette ma ci si limitava a presupporre un livello, sia pure minimo, di tutela con carattere di uniformità per tutte le minoranze già riconosciute come tali dall'ordinamento giuridico. Per ulteriori approfondimenti, cfr. AA.VV., *Le minoranze linguistiche in Italia nella prospettiva dell'educazione plurilingue*, in *Annali della pubblica istruzione, Rivista bimestrale del Ministero della pubblica istruzione*, n. 5-6/2006.

aveva superato il requisito della residenza della parte processuale nella Provincia di Bolzano per poter richiedere lo svolgimento del processo in lingua tedesca, in base ai principi di parità di trattamento e di non discriminazione dei cittadini comunitari<sup>182</sup>.

Con la sentenza del 29 ottobre 1999 n. 406, la Consulta ha, invece, affermato che *«non è possibile, da una proclamazione come quella contenuta nell'art. 6 Cost. ("La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche"), inferire l'esistenza di un vincolo del legislatore all'adozione del criterio personale, in luogo di quello territoriale, nella disciplina dei diritti linguistici delle minoranze, se si considera che il legislatore dispone, in materia, di un proprio potere di doveroso apprezzamento, dovendosi necessariamente tener conto delle conseguenze che, per i diritti degli altri soggetti non appartenenti alla minoranza linguistica protetta e sul piano organizzativo dei pubblici poteri, derivano dalla disciplina speciale dettata in attuazione dell'art. 6 Cost.»*<sup>183</sup>.

In particolare, già gli statuti speciali avevano contribuito nel conferire una "co-ufficialità" alle lingue della minoranza francofona della Valle d'Aosta e tedesca dell'Alto Adige<sup>184</sup>. Sarà, successivamente, l'art. 116 Cost, novellato dalla legge cost. 3/2001, a introdurre la formulazione in francese e in tedesco delle originarie denominazioni regionali, sugellando il regime del bilinguismo in Valle d'Aosta e in Trentino Alto Adige a livello costituzionale.

Ma la "apposita norma" di attuazione dell'art. 6 Cost, ancora oggi in vigore, risale

---

<sup>182</sup> Corte giust. CE, 24 novembre 1998, causa C-274/96 Horst Otto Bickel e Ulrich Franz. Secondo il ragionamento della Corte di Giustizia, il processo in lingua tedesca assolve anche a finalità diverse rispetto alla tutela della minoranza linguistica in senso stretto; per questa ragione, appare logico che anche altre persone che, per scelta o per caso, si trovano sul territorio sudtirolese possano avvalersene: basti pensare al turista germanico che incorre in un incidente sulle tortuose strade delle Dolomiti. Per un commento alla sentenza, A. GATTINI, *La non discriminazione di cittadini nell'uso della lingua nel processo penale: il caso Bickel*, in *Riv. dir. inter.*, n. 1, 1999, p. 106; E. PALICI DI SUNI PRAT, *L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 1999, p. 171.

<sup>183</sup> Sentenza analizzata da E. PALICI DI SUNI PRAT, *La disciplina di tutela delle minoranze linguistiche tra Corte e legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, pp. 3152 ss.

<sup>184</sup> Art. 38 Statuto della Valle d'Aosta: *«Nella Valle d'Aosta la lingua francese è parificata a quella italiana. Gli atti pubblici possono essere redatti nell'una o nell'altra lingua, eccettuati i provvedimenti dell'autorità giudiziaria, i quali sono redatti in lingua italiana. Le amministrazioni statali assumono in servizio nella Valle possibilmente funzionari originari della Regione o che conoscano la lingua francese»*. Art. 99 Statuto del Trentino-Alto Adige: *«Nella regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è la lingua ufficiale dello Stato. La lingua italiana fa testo negli atti aventi carattere legislativo e nei casi nei quali dal presente Statuto è prevista la redazione bilingue»*.

al 1999, ed è rappresentata dalla legge del 15 dicembre 1999 n. 482.

L'art. 1 della legge 482/1999, innanzitutto, proclama l'ufficialità della lingua italiana e individua tra gli obiettivi repubblicani la valorizzazione del patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana, nonché la promozione e valorizzazione delle lingue e culture espressamente tutelate.

Essa tutela dodici gruppi linguistici in alcuni ambiti specifici (scuola, università, rapporti con la pubblica amministrazione e programmazione radiotelevisiva) sulla base di tre fondamentali parametri: il criterio linguistico come elemento identificativo, la necessità di riconoscimento e l'ancoraggio territoriale dei diritti riconosciuti.

Tale legge, pertanto, subordina la tutela delle minoranze linguistiche al loro radicamento geografico, creando di fatto un collegamento tra il godimento di diritti linguistici e culturali ed il territorio.

L'interpretazione letterale del testo sembrerebbe di fatto escludere dalla protezione offerta dalla disciplina le comunità alloglotte non caratterizzate dai requisiti di autoctonia e stanzialità.

Ed invero, la delimitazione territoriale è rilevante in quanto il diritto all'uso della lingua nei confronti della pubblica amministrazione, nel campo dell'istruzione e nei media può esplicarsi solo in un ambito territoriale ristretto e su richiesta delle minoranze stesse attraverso 1/3 dei consiglieri comunali oppure il 15% della popolazione residente (art. 3)<sup>185</sup>.

Dall'impianto normativo emerge la distinzione tra le c.d. minoranze super protette, le minoranze riconosciute a tutela eventuale e le minoranze non riconosciute, che anche la Corte costituzionale ha contribuito a tracciare nel corso del tempo.

Nella prima tipologia si inserisce la minoranza ladina e tedesca del Trentino-Alto Adige, la minoranza linguistica francese in Valle d'Aosta e la lingua slovena in Friuli-Venezia Giulia.

L'art. 2, invece, prevede una tutela, da parte della Repubblica, della lingua e cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate

---

<sup>185</sup> G. MAZZOTTA, *Discriminazioni in base alla lingua e all'appartenenze etnica: la tutela della lingua romanì.*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2, 2011.

e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo.

Come può evincersi dal testo, la legge 482/1999 non tutela né le minoranze degli immigrati, né le popolazioni di etnia rom e sinti<sup>186</sup>.

La ragione di tale carenza può rinvenirsi nell'intitolazione della legge che, nel riferirsi alle sole «*minoranze linguistiche storiche*», delinea una specificazione rispetto al tenore dell'art. 6 Cost, causando un vuoto di tutela per le minoranze che non sono radicate storicamente in una determinata area e il cui tratto caratterizzante può, anzi, essere costituito dal nomadismo<sup>187</sup>.

La Consulta, con le sue pronunce, ha per molto tempo offerto una lettura restrittiva, ampiamente analizzata dalla dottrina, nella distinzione tra minoranze linguistiche riconosciute e non riconosciute, con una conseguente copertura costituzionale a favore delle sole minoranze storiche o nazionali<sup>188</sup>.

È stato sostenuto che l'interpretazione restrittiva, basata sul criterio territoriale, come del resto previsto dalla legge n. 482 del 1999, non sarebbe l'unica costituzionalmente possibile, e che, mediante una lettura evolutiva sarebbe possibile garantire tutela a livello costituzionale anche a favore delle cd. “nuove minoranze”, ovvero a «*gruppi minoritari che, pur non dotati del requisito dello storico stabile insediamento territoriale, siano però uniti da un consapevole vincolo identitario differenziato da quello della maggioranza della*

---

<sup>186</sup> Il disegno di legge che ha condotto alla promulgazione della legge 482/1999 prevedeva il riferimento alle minoranze zingare. Tale riferimento, tuttavia, è stato successivamente stralciato, come si evince dagli atti della Camera, XIII legislatura, n.169-ter, esaminati dalla Commissione Affari costituzionali.

<sup>187</sup> Per ulteriori approfondimenti, E. DELL'AGNESE, T. VITALE, *Rom e sinti, una galassia di minoranze senza territorio*, in G. AMIOTTI, A. ROSINA, *Identità ed integrazione. Passato e presente delle minoranze nell'Europa mediterranea*, Milano, 2007, pp. 123-145; E. MALFATTI, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive ed i problemi ancora aperti*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, p. 121; G. MAZZOTTA, *Discriminazioni in base alla lingua e all'appartenenze etnica: la tutela della lingua romani*, cit.; AA.VV. *Atti del convegno la condizione dei Rom e Sinti in Italia*, organizzato dall'Università di Milano Bicocca, 16-18 giugno 2010.

<sup>188</sup> Per un'analisi della giurisprudenza in materia, C. NARDOCCI, *Le discriminazioni etnico-razziali* cit.; P. CARETTI, *Lingua e Costituzione* cit.; V. PIERGIGLI, *Decentramento territoriale e minoranze linguistiche: un'analisi comparata*, in *Federalismi*, 10 luglio 2003; EAD., *La Costituzione italiana*, cit.; EAD, *Lingue e minoranze tra eguaglianza, identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, pp. 131-164.; A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a “nuove minoranze”?*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2011; G. LATTANZI, *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, in [www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_internazionali/RI\\_20130606\\_LATTANZI.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/RI_20130606_LATTANZI.pdf).



popolazione»<sup>189</sup>.

L'apertura verso una lettura evolutiva dell'articolo in analisi è parzialmente avvenuta con la sentenza n. 88 del 2011, ove la Corte ha sottolineato che «*la speciale legislazione di “tutela delle minoranze linguistiche storiche” non esaurisce la disciplina sollecitata dalla notoria presenza di un assai più ricco e variegato pluralismo culturale e linguistico [...e che] rispetto a questa più ampia e diffusa fenomenologia, la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che la tutela attiva delle minoranze linguistiche costituisce principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale*»<sup>190</sup>.

Va rilevato, tuttavia, che il carattere «*potenzialmente infinito*» del concetto di minoranza, condizionato dalle contingenze storiche, politiche e sociali, oggi pone innumerevoli questioni in quella che viene comunemente definita “società multiculturale”<sup>191</sup>.

Per comprendere l'ampiezza delle problematiche, basti pensare alle difficoltà sorte in merito al riparto di competenze tra Stato e Regioni nella tutela delle minoranze linguistiche. Le numerose sentenze<sup>192</sup> con cui la Corte costituzionale si è pronunciata hanno reso evidente un atteggiamento cauto nel riconoscimento di nuove minoranze, tanto che la legge 482/1999 è stata qualificata quale “norma interposta”.

Tale affermazione ha generato in dottrina molteplici dubbi e spunti di riflessione in merito alla qualificazione della tutela delle minoranze linguistiche quale vera e propria materia, ovvero quale mero obiettivo che deve essere perseguito sia dalla legislazione statale che dalla legislazione regionale, nelle materie ed entro i limiti previsti dalla Costituzione e dagli statuti speciali<sup>193</sup>.

Al riguardo, con la sentenza 170/2010, la Consulta si è mostrata consapevole di aver compiuto un percorso altalenante: la stessa, infatti, riconosce di aver

---

<sup>189</sup> A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a “nuove minoranze”?* cit.

<sup>190</sup> Corte cost. sent. n. 88/2011, in *Giur. cost.* 2011, punto 3 del Cons. in dir.

<sup>191</sup> G. LATTANZI, *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, cit.

<sup>192</sup> Tra queste, si vedano: sentenza 62/1960; 312/1983; 289/1987; 261/1995; 159/2009; 170/2010.

<sup>193</sup> E. PALICI DI SUNI, *La tutela delle minoranze linguistiche fra Stato e regioni: un ritorno al passato?*, in *Giur. Cost.*, n. 3, 2009, pp. 1778 ss; S. BARTOLE, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2009, pp. 1764-1771; F. PALERMO, *La Corte «applica» il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2009, pp. 1780-1793.

attraversato una fase nella quale era stata affermata «l'esclusiva potestà del legislatore statale»<sup>194</sup>, in ragione di inderogabili «esigenze di unità e di eguaglianza», per poi aprire alla possibilità di un maggior campo di azione per il legislatore regionale.

Le prerogative delle regioni a statuto ordinario possono, però, chiarisce la Corte, essere attivate «in connessione alle ragioni di convergenti tutele dell'identità culturale e del patrimonio storico delle proprie comunità», senza sfociare in un potere autonomo e indiscriminato di identificare e tutelare – ad ogni effetto – una propria “lingua” regionale o altre proprie “lingue” minoritarie, anche al di là di quanto riconosciuto e stabilito dal legislatore statale<sup>195</sup>.

È stato osservato che il senso delle pronunce che si sono susseguite nel corso degli anni «può essere compendiato come il tentativo di bloccare “tentativi di identity-building” al livello regionale»<sup>196</sup>, avendo queste ultime solo il compito di effettuare una ricognizione dei territori ove sono presenti le minoranze, al fine di provvedere, secondo le previsioni statali, alla loro tutela e valorizzazione<sup>197</sup>.

Nel contesto attuale, si può, dunque, affermare che alla luce del criterio territoriale e del principio del riconoscimento consacrati nella legge n. 482/1999, e tenuti ben a mente dalla Consulta, il percorso per ricomprendere nell'ambito di applicazione dell'art. 6 Cost la tutela delle “nuove minoranze” sembra ancora lontano dal dare esito positivo.

---

<sup>194</sup> Sentenza 62/1960.

<sup>195</sup> Prosegue la Corte costituzionale: «Né, tanto meno, può consentire al legislatore regionale medesimo di configurare o rappresentare, sia pure implicitamente, la “propria” comunità in quanto tale – solo perché riferita, sotto il profilo personale, all'ambito territoriale della propria competenza – come “minoranza linguistica”, da tutelare ai sensi dell'art. 6 Cost: essendo del tutto evidente che, in linea generale, all'articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all'interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente – né, in senso specifico, analogamente rilevante – una ripartizione del “popolo”, inteso nel senso di comunità “generale”, in improbabili sue “frazioni”».

<sup>196</sup> F. PALERMO, *La Corte «applica» il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, cit., p. 1781; G. DELLEDONNE, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla «lingua piemontese»: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un «costituzionalismo regionale»*, in *Forum di quaderni costituzionali*, p. 7.

<sup>197</sup> P. LEWIS GETI, *Federalismo linguistico, tutela delle minoranze ed unità nazionale: Un nemis a l'é tròp e sent amis a basto nen*, in *Rivista Aic* del 02.07.2010.

### 2.5.2 La lingua italiana alla prova dell'erosione dei confini nazionali

Chiarita la correlazione sussistente tra territorio e minoranze linguistiche, non va tralasciata la tendenza ad un uso sempre più consistente dell'inglese in svariati ambiti disciplinari, in nome dell'esigenza di internazionalizzazione.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha sancito la centralità della lingua italiana quale fattore di identificazione strettamente correlato al substrato territoriale con la sentenza n. 42 del 2017<sup>198</sup>, in cui è stato sottolineato che l'italiano rappresenta un elemento fondamentale di identità culturale. Sulla base di tali premesse, la Consulta medesima ha posto in evidenza il collegamento sussistente tra lingua e territorio, laddove ha riconosciuto che tanto l'integrazione sovranazionale che la globalizzazione possono compromettere lo svolgimento della funzione della lingua italiana. La Consulta appare consapevole del plurilinguismo della società contemporanea, e della tendenza ad utilizzare una lingua specifica in determinati settori. Sennonché, tali fenomeni non possono relegare l'italiano in una posizione di marginalità. Anzi, secondo la prospettazione del giudice costituzionale, l'emersione dei fenomeni descritti conduce a dover affermare il primato della lingua italiana non solo in difesa del passato ma quale veicolo di trasmissione del patrimonio storico e dell'identità della Repubblica.

In altri termini, secondo la prospettazione della Consulta, com'è stato ben osservato, la necessità di conoscere una "lingua di scambio" da utilizzare per i

---

<sup>198</sup> Per un commento a tale sentenza, P. CARETTI, A. CARDONE, *Il valore costituzionale del principio di ufficialità della lingua italiana*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2017, pp. 384-392; F. RIMOLI, *Internazionalizzazione degli atenei e corsi in lingua straniera: la Corte accoglie l'inglese difendendo l'italiano*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2017, pp. 392-401; D.U. GALETTA, *Esigenza di internazionalizzazione e principi costituzionali del primato della lingua italiana, della parità nell'accesso all'istruzione universitaria e della libertà d'insegnamento: la Corte costituzionale indica la via per un corretto bilanciamento da parte degli Atenei*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2017, pp. 401-414; EAD., *Internazionalizzazione degli Atenei e corsi di studio in lingua straniera: fra conseguenze "a sistema" del contenzioso sui corsi "solo in inglese" al Politecnico di Milano e possibili scenari futuri*, in *Federalismi*, n. 4, 2018; R. BIN, *Corsi universitari solo in inglese?*, in *lacostituzione.info*, 7 marzo 2017; Q. CAMERLENGO, *Istruzione universitaria, primato della lingua italiana, eguaglianza sostanziale (intorno ad un profilo della sentenza n. 42 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 10 marzo 2017; C. NAPOLI, *Quando la ritenuta opportunità di un intervento della Corte costituzionale attenua l'onere del giudice a quo di tentare l'interpretazione conforme*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 3 aprile 2017; R. CARTA, *La lingua come elemento identitario e vettore di trasmissione di cultura tra esigenze di internazionalizzazione e autonomia universitaria: nota a margine della sentenza 42 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 23 maggio 2018; G. MILANI, *Una sentenza anacronistica? La decisione della Corte costituzionale sui corsi universitari in lingua inglese (Nota a Corte cost., sent. n. 42/2017)*, in *Federalismi.it*, 3 maggio 2017.

commerci ma anche per la scienza, non può determinare una rinuncia alla propria lingua, alla propria cultura, alla propria identità (individuale e collettiva)<sup>199</sup>.

Anzi, la tutela della lingua italiana sembra essere uno strumento per resistere alla «*progressiva integrazione sovranazionale degli ordinamenti e l'erosione dei confini nazionali determinati dalla globalizzazione*», fenomeni che potrebbero compromettere la funzione dell'italiano quale vettore culturale e identitario<sup>200</sup>.

In conclusione, la Corte esclude una ipotesi “monoglottica”<sup>201</sup> a favore, piuttosto, di un plurilinguismo che garantisca a tutti le libertà e l'eguaglianza evocate dalla Corte.

Tale prospettazione si avvale non solo del riferimento all'art. 6 Cost. tradizionalmente inteso come una copertura costituzionale implicita alla lingua italiana, ma anche dell'art. 9 Cost.

## 2.6 Territorio e cultura

Come già esposto nel primo capitolo della presente trattazione, nel corso del tempo il concetto di territorio ha assunto molteplici significati. Si è infatti assistito al passaggio da una concezione del territorio come mera *res*, oggetto di un diritto di contenuto reale, al rinvenimento in esso di un vero e proprio valore culturale, per mezzo di un insieme di usanze, costumi, tradizioni che ha consentito a ciò che era semplicemente “spazio” di assumere una forma peculiare, distinta da quella di differenti porzioni terrestri<sup>202</sup>.

Basti pensare che il legame della comunità politica con la terra è stato espresso nell'antichità mediante l'associazione di ciascun Paese a una divinità o a un animale, di guisa che tale rappresentazione potesse efficacemente esprimere il temperamento, le qualità e la moralità profonda delle comunità umane ivi

---

<sup>199</sup> M.A. CABIDDU, *Rinnegare se stessi: perché?*, disponibile su <https://accademiadellacrusca.it/it/contenuti/novit-sulla-questione-dell-insegnamento-universitario-in-lingua-inglese/6454>.

<sup>200</sup> G. MILANI, *Insegnamenti universitari in lingua straniera e principi costituzionali: la decisione della Corte costituzionale sul caso del Politecnico di Milano. Nota a sentenza Corte costituzionale n. 42 del 21 febbraio 2017*, su IANUS, n. 14, 2016, p. 125.

<sup>201</sup> T. DE MAURO, *Il politecnico monoglottico*, in N. MARASCHIO, D. DE MARTINO (a cura di), *Fuori l'italiano dall'università? Inglese, internazionalizzazione, politica linguistica*, Roma, 2012.

<sup>202</sup> Per ulteriori approfondimenti sulla distinzione tra territorio e spazio, si vedano I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit.; EAD., *Spazio, territorio, “luoghi strani”*, cit.; A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo stato-nazione alla globalizzazione*, cit.; M. AUGÉ, *Nonluoghi. Introduzione a un'antropologia della surmodernità*, Milano, 2005.

radicate<sup>203</sup>.

Seppure dunque parte della dottrina<sup>204</sup> abbia disconosciuto il valore culturale del territorio, è innegabile che il collegamento tra territorio e cultura sussista. L'Assemblea Costituente, infatti, decidendo di inserire nel Testo l'art. 9 Cost., si è mostrata capace di comprendere come la cultura possa fungere, tanto da elemento identitario, quanto da paradigma di una vera e propria democrazia pluralista, costituendo un fattore essenziale di integrazione politica e sociale<sup>205</sup>.

La disposizione in esame, per di più, ha voluto testimoniare una svolta rispetto al monismo ideologico-culturale proprio del regime fascista, così proponendo un punto di equilibrio tra pubblici poteri e cultura che consentisse alle istituzioni pubbliche, secondo il modello ben analizzato da Romagnosi, di fornire soltanto i presupposti, le condizioni, per il libero sviluppo di essa<sup>206</sup>.

Nella cornice sommariamente rappresentata sembra dunque evidente che, nell'ordinamento italiano, il nesso tra cultura e territorio è posto al centro della previsione contenuta nell'articolo 9 della Costituzione, il quale, testualmente, prevede al primo comma che «*la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica*» ed ancora al secondo comma che la medesima «*tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*»<sup>207</sup>.

---

<sup>203</sup> G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit.

<sup>204</sup> M. BELISSA, *Fraternité universelle et interet national (1715-1795): Les cosmopolitiques du droit des gens*, Parigi, 1998.

<sup>205</sup> F. RIMOLI, *Le libertà culturali*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, II ed., vol. III, Torino, 2006, pp. 899 ss; S. MERLINI, *La promozione della cultura e della scienza nella Costituzione italiana*, in *Trattato di diritto amministrativo, diretto da G. Santaniello, vol. XII, Libertà costituzionali e limiti amministrativi*, Padova, 1990.

<sup>206</sup> Sul condizionamento statale della cultura si veda L. AMBROSOLI (a cura di), *Scritti sull'educazione*, Venezia, 1972.

<sup>207</sup> Come può evincersi dai lavori preparatori, la discussione sul secondo comma segnò la prima schermaglia fra deputati regionalisti e deputati non regionalisti. Di fronte alla incompleta formula dell'art. 29 del progetto, l'on. Codignola propose: «*Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela dello Stato*»; e sottolineò (A.C. 3419) che con la parola Stato intendeva stabilire una garanzia «rispetto al previsto ordinamento regionale». L'Accademia nazionale dei Lincei e l'Insigne Accademia di San Luca avevano votato ordini del giorno nello stesso senso, che furono richiamati rispettivamente dagli on. Marchesi e Di Fausto. L'on. Marchesi disse: «*È bene che ricordi ai colleghi che l'eccezionale patrimonio artistico italiano costituisce un tesoro nazionale e come tale va affidato alla tutela e al controllo di un organo centrale*». L'on. Di Fausto si associò; «*Occorre che la tutela di queste opere sia fatta al centro, con criteri unitari*», l'on. Lussu propose tuttavia di lasciare impregiudicato il problema, del quale si sarebbe riparlato in sede di Titolo V della Parte II, e di sostituire «Repubblica» a «Stato», appunto perché con la prima parola si intendono tanto lo Stato che le Regioni. L'Assemblea votò nel senso proposto dall'on. Lussu. Per ulteriori approfondimenti, si veda Segretariato generale della Camera dei deputati, *La*

Tale disposizione, tuttavia, ritenuta fino agli anni '70 eccessivamente indeterminata nel suo oggetto e non meritevole di trovare collocazione tra i principi fondamentali, è stata inizialmente poco richiamata dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa<sup>208</sup>. Oggigiorno, invece, contrariamente rispetto al passato, la stessa pare assumere fondamentale importanza per la sempre maggiore attualità e centralità dei temi in essa sottesi, possedendo una natura programmatica che di certo è idonea a riflettere i processi evolutivi della storia<sup>209</sup>.

L'art. 9, posto programmaticamente e dinamicamente quale apice di tutta la Costituzione culturale italiana<sup>210</sup>, delinea e scandisce il fenomeno culturale nel corso del tempo, il quale emerge innanzitutto come memoria e testimonianza tramandata dal passato, rappresentativa dell'identità di un popolo. Ma esso rappresenta fedelmente il presente, costituendo la genesi del futuro di una collettività<sup>211</sup>.

L'evoluzione sulla nozione di territorio correlata alla cultura e contenuta nella Costituzione italiana - così come in altre Costituzioni del secondo dopoguerra - trova le proprie origini nei lavori di Heller e di Smend<sup>212</sup>. Quest'ultimo, in particolare, mediante un metodo culturale e umanistico, pone in evidenza una concezione della Costituzione come risultato di un continuo processo di integrazione, considerando il territorio non soltanto quale momento di integrazione materiale della comunità politica, ma anche come «*prodotto della cultura*»<sup>213</sup> e «*sintesi dell'insieme dei valori di uno stato e di un popolo*»<sup>214</sup>, che quindi concorre ad una integrazione non meramente geografica ma altresì

---

*Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della assemblea costituente illustrata con i lavori preparatori da Vittorio Falzone, Filippo Palermo, Francesco Cosentino*, Roma, 1948.

<sup>208</sup> M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, p. 221; G. BASCHIERI, *Articolo 9*, in G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze, 1949, p. 37; V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 36.

<sup>209</sup> M. AINIS, *Cultura e politica*, Padova, 1991, p. 228.

<sup>210</sup> F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 5, 2016, pp. 505 ss.

<sup>211</sup> IBIDEM.

<sup>212</sup> Sul punto, si veda L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017.

<sup>213</sup> R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, trad. it., Milano, 1992, pp. 109 ss.

<sup>214</sup> IBIDEM.

“spirituale”, mediante il significato simbolico di *Heimat*<sup>215</sup>.

Heller e Smend convergono sia in relazione al superamento della dogmatica tradizionale (che già con Gierke, Romano, Carré de Malberg aveva subito una battuta d’arresto<sup>216</sup>), sia per la loro critica all’impostazione normativista di Kelsen, aderendo piuttosto ad una concezione dello Stato come “scienza culturale”<sup>217</sup>, in cui il territorio assume a elemento di realizzazione di legami di solidarietà tra gli uomini nell’ambito di un pluralismo conflittuale.

In mancanza di iniziali contributi giurisprudenziali sul tema, la definizione del concetto di cultura costituzionalmente rilevante ha visto emergere la contrapposizione tra due visioni antitetiche: in base ad una concezione ampia, la cultura di cui all’art. 9 sarebbe «*quella che nasce dal libero sviluppo della personalità dell’uomo, dalla sua libertà di scelta dei processi formativi, dalla libera formazione del suo sistema di valori*»<sup>218</sup>; secondo una rappresentazione più restrittiva, invece, la Costituzione tutelerebbe invece «*solo la dimensione più elevata della cultura*», da intendersi come «*attività intellettuale superiore*» coincidente con le espressioni artistiche e scientifiche del talento umano<sup>219</sup>.

La concezione più restrittiva appare invero la più coerente con quanto disposto dal comma 1 dell’articolo 33 Cost. A conferma di ciò, si pone anche la nozione di bene culturale di cui all’articolo 2 comma 2 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, il quale collega la rilevanza culturale del bene alla sussistenza di un interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico, nonché di ogni altro interesse espressivo di un valore di civiltà.

Ciò non deve indurre a ritenere che vengano sacrificate le espressioni culturali minori, le quali trovano adeguata tutela in virtù di un’interpretazione sistematica del Testo costituzionale, alla luce dell’articolo 9 e del principio di eguaglianza

---

<sup>215</sup> Ivi. Su questo aspetto v. I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., pp. 142 e 139, dove richiama la tesi di F. MODUGNO, *Diritto pubblico generale*, Bari-Roma, 2002, pp. 48 ss.

<sup>216</sup> O. GIERKE, *Deutsches Privatrecht, I: Allgemeiner Teil und Personenrecht*, Leipzig, 1895; R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l’Etat*, Parigi, 1920; S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico* cit.; M. FUCHS, *La ‘Genossenschaftstheorie’ di Otto von Gierke come fonte primaria della teoria generale del diritto di Santi Romano*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, IX, 1979, pp. 65 s.

<sup>217</sup> A. CARRINO, *La dottrina dello Stato e la sua crisi. Problemi e prospettive*, Modena, 2014, pp. 59 ss.

<sup>218</sup> S. MERLINI in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali*, 2003, Padova, p. 515.

<sup>219</sup> M. AINIS, *Cultura e politica*, cit, p. 74 ss.

sostanziale di cui all'articolo 3 comma 2<sup>220</sup>.

Infatti, non si può certamente ritenere che l'identità sia un carattere correlato solamente allo spirito nazionale, essendo necessario considerare la contaminazione avvenuta tra culture e subculture presenti nelle grandi civiltà, da cui è derivato un dinamismo che ha prodotto effetti sulla storia umana<sup>221</sup>.

Rimane invece escluso dalla previsione costituzionale il profilo afferente alle eventuali relazioni sussistenti tra cultura e ideologia politica. Ciò perché appare più opportuno che tali rapporti, non razionalizzabili in uno Stato democratico e pluralistico, vengano lasciati alla determinazione dialettica delle forze e della realtà sociale<sup>222</sup>.

La “*Costituzione culturale*” italiana sembra dunque svilupparsi su tre livelli.

Il primo è delineato dai due commi dell'art. 9, che non possono essere letti separatamente, pur nella consapevolezza che spesso è stato il secondo comma a prevalere sul primo. Tale articolo, nel sancire tra i principi fondamentali il fenomeno culturale e l'attività di ricerca, richiede alla Repubblica, da intendersi come Stato-ordinamento comprensivo di tutte le sue componenti territoriali, un'attività di promozione che d'un canto guardi al futuro, ma che parimenti si affianchi al passato e alle sue tradizioni. Il duplice indirizzo immanente alla norma appare ben ricavabile dalla previsione di cui al secondo comma, che tutela – oltre al paesaggio – il «*patrimonio storico e artistico della Nazione*». Ne risulta così una disposizione di particolare pregio, poiché, l'opzione da ultimo richiamata, sebbene suggerita dalla ricchezza di cultura e di arte presente nel nostro Paese, e per ciò stesso tenuta ben a mente dall'Assemblea Costituente, viene inserita nel Testo costituzionale nonostante che, nel periodo postbellico, vi fossero bisogni ben più impellenti da soddisfare<sup>223</sup>.

Il secondo livello si ricava invece dagli articoli 33 e 34 Cost. Il primo, in

---

<sup>220</sup> M. BETZU, *Art. 9*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 72; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, pp. 11 ss.

<sup>221</sup> Tema approfondito, tra gli altri, da F. REMOTTI, *Contro l'identità*, Roma-Bari, 2005; ID., *L'ossessione identitaria*, Roma-Bari, 2010; A. SEN, *Identità e violenza*, Roma-Bari, 2006; F. RIMOLI, *L'identità ai tempi del pluralismo*, ora in ID., *Democrazia Pluralismo Laicità. Di alcune sfide del nuovo secolo*, Napoli, 2013, pp. 141 ss.

<sup>222</sup> F. MERUSI, *Art.9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, pp. 436 ss.

<sup>223</sup> F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, cit., pp. 505 s.



particolare, pone l'accento su due aspetti del fenomeno culturale, ovvero la creazione artistica e la ricerca scientifica, che – secondo la nota tesi di Sergio Fois – sarebbero poste come “materie privilegiate” esenti dal limite del buon costume proprio delle manifestazioni di pensiero di cui all'art. 21, co. 6<sup>224</sup>. Se ne ricava una concezione dell'attività come *fattore genetico essenziale* del bene culturale, rafforzata dai commi successivi, i quali, nel porre tra i principi fondamentali l'istruzione ad ogni livello, sottolineano la necessità che la tutela di tutti i beni, presenti e futuri, venga garantita mediante la formazione del cittadino e dunque l'affinamento delle sue capacità, nell'ottica di una vera e propria *tradizione* della cultura e della *educazione* alla cultura<sup>225</sup>.

Il terzo livello della “Costituzione culturale” italiana afferisce infine alla distribuzione delle competenze in materia culturale<sup>226</sup>. Al riguardo, come è ben noto, l'articolo 117 co. 2 lettera s) riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la tutela dei beni culturali, oltre che quella dell'ambiente e dell'ecosistema, mentre, in virtù del terzo comma, alla potestà legislativa concorrente sono riservate la «*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*» nonché la «*promozione e organizzazione di attività culturali*». L'art. 118 co. 3 prevede infine «*forme di intesa e coordinamento*» per quel che concerne la tutela dei beni culturali, secondo un principio di leale collaborazione che si concreta nel principio di sussidiarietà.

Dalle disposizioni in esame si ricava come nel nostro ordinamento costituzionale, dal punto di vista teoretico, sia riferibile al territorio un insieme di valori. Si viene così a determinare il superamento della concezione del territorio stesso quale

---

<sup>224</sup> S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, pp. 48 ss.; in senso opposto si veda P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Milano, pp. 1974, pp. 429 ss.; F. RIMOLI, *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Padova, 1992, pp. 285 ss.

<sup>225</sup> Sul tema già A. MURA, *Artt. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1976, pp. 227 ss.; G. FONTANA, *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, cit., pp. 675 ss.; A.M. POGGI, *Art. 34*, *ivi*, pp. 699 ss.; F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, Napoli, 2014.

<sup>226</sup> Per ulteriori approfondimenti si confrontino E.A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, 2010; G. VOLPE, *Tutela del patrimonio storico ed artistico nella problematica della definizione delle materie regionali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971; S. FOÀ, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda “beni culturali” ma beni “a rilevanza culturale”. La Corte costituzionale “sorvola” sulla distinzione tra tutela e valorizzazione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003.

mero elemento dello Stato, formale e statico<sup>227</sup>, per assurgere, come sostenuto da Peter Häberle, a «*valore della costituzione*»<sup>228</sup>, inserito in alcune fattispecie di diritti fondamentali e tra le molteplici funzioni della Repubblica, al punto da poter essere definito in termini di fondamento dell'identità culturale e storica della stessa<sup>229</sup>.

## 2.7 Territorio e paesaggio

La collocazione della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione tra i principi fondamentali, in virtù dell'inserimento nel secondo comma dell'art. 9 Cost., ha consentito che da tale previsione sorgessero delle concrete implicazioni giuridiche<sup>230</sup>.

Prima dell'entrata in vigore del Testo costituzionale, il paesaggio veniva inteso come l'insieme degli elementi contemplati dalla legge del 1939, considerati espressione di una particolare bellezza sotto il profilo del godimento estetico, con esclusione, pertanto, del territorio in quanto tale<sup>231</sup>.

Il dato appena riportato evidenzia una concezione restrittiva, i cui effetti sono apparsi perdurare anche all'indomani dell'approvazione della Carta costituzionale, in relazione alla quale, nonostante fosse stata inserita una apposita previsione di tutela e valorizzazione del paesaggio, venne inizialmente ritenuto che la norma costituzionale in questione fosse maggiormente idonea a porre l'accento su una connotazione eminentemente estetica dei valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano.

Nei termini accennati, la legislazione pre-costituzionale caratterizzò anche il primo periodo di analisi dell'art. 9 Cost., ricercandosi una linea di continuità con quanto emergeva dalla legge n. 1497 del 1939, che, in misura analoga all'antecedente legge n. 778 del 1922, si ispirava ad una concezione prevalentemente estetica dell'oggetto della protezione facendo richiamo alla

---

<sup>227</sup> A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, cit., p. 12.

<sup>228</sup> P. HÄBERLE, *Stato costituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, pp. 4 ss.

<sup>229</sup> IVI, p. 7 ss.; ID., *Das Staatsgebiet als Problem der Verfassungslehre*, in A. RIKLIN, *Kleinstaat und Menschenrechte*, 1994, pp. 399 ss; L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto*, cit.

<sup>230</sup> A. CROSETTI, *Il paesaggio (I. Agg.)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 2008.

<sup>231</sup> Corte Cost., sentenza 6 maggio 1976, n. 106.

«bellezza naturale», alla «non comune bellezza», al «valore estetico e tradizionale» e alle «bellezze panoramiche»<sup>232</sup>.

Successivamente, la dottrina ha invece fornito una rappresentazione più ampia della nozione giuridica del paesaggio quale «*forma del paese nella sua interezza*»<sup>233</sup>. Secondo tale ricostruzione, la tutela di cui al secondo comma dell'art. 9 Cost. deve intendersi sviluppata in due direzioni che, come ebbe ad evidenziare una sensibile dottrina, vanno oltre la mera conservazione: «*nella prima il paesaggio come forma sensibile dell'ambiente investe non solo le bellezze naturali con riferimento a criteri estetici, ma ogni preesistenza, l'intero territorio, la flora, la fauna, in quanto concorrono a costituire l'ambiente in cui vive ed agisce l'uomo. Nella seconda [...] la tutela del paesaggio come tutela del paese, plasmata dall'azione della comunità, investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l'area in cui viene svolto. Dunque intendendo il paesaggio in senso dinamico. Come continua modificazione della natura e delle precedenti opere dell'uomo, la sua tutela consisterà nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio*»<sup>234</sup>.

Quanto al primo indirizzo, è la cd. legge Galasso<sup>235</sup> a segnare il vero mutamento di prospettiva, prevedendo la sottoposizione di intere porzioni di territorio a vincolo paesaggistico, sulla base di una presunzione *ex lege* di un valore culturale e indipendentemente dalla sussistenza di pregio estetico. Vengono, così,

---

<sup>232</sup> A.M. SANDULLI, *Il paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 2, 1967, pp. 72 ss.; M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto/pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, pp. 573 ss.

<sup>233</sup> A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, pp. 17 ss.

<sup>234</sup> La nuova e diversa prospettazione del paesaggio come «forma del paese» è stata sviluppata da A. PREDIERI, *op. cit.*, pp. 17 ss.; le stesse riflessioni sono state riprese e puntualizzate in *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1981, pp. 504 ss. A tale prospettazione ha successivamente aderito gran parte della dottrina: P. DE LISE, *La tutela ambientale nel quadro dell'assetto del territorio*, in *Il Foro Amministrativo*, vol. III, 1979, pp. 530 ss.; P. CHITI, P. MONETA, *Contributo allo studio degli strumenti giuridici per la tutela del paesaggio*, in *Foro Amministrativo*, vol. III, 1971, pp. 1045 ss.; G. MARTINI, *Disciplina urbanistica e tutela del patrimonio storico, artistico e paesistico*, Milano, 1970, p. 15 ss.; G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Il "paesaggio di Alberto Predieri*, Firenze, 2019, p. 25; G. MORBIDELLI, *Problemi giuridico-organizzativi della difesa dell'ambiente nell'ordinamento italiano*, in *La città inquinata*, Firenze, 1972, pp. 347 ss.; F. LEVI, *La tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, in *Impresa, ambiente e P.A.*, vol. I, 1977, pp. 475 ss.

<sup>235</sup> L. 8 agosto 1985, n. 431.

individuare intere categorie di beni direttamente assoggettati a tutela in forza del loro particolare interesse ambientale<sup>236</sup>.

La disciplina da ultimo richiamata ha determinato l'accostamento della Consulta ad una concezione più ampia, in ragione della quale, seppur la normativa abbia mantenuto carattere "visuale", il concetto di paesaggio non ha più una funzione meramente "emotiva" bensì "conoscitiva". Con la sentenza del 3 marzo 1986 n. 39, la Corte ha pertanto interpretato tale nozione ritenendola «*comprensiva di ogni elemento naturale ed umano attinente alla forma esteriore del territorio*»<sup>237</sup>.

La seconda direttiva, invece, mira a valorizzare la necessaria correlazione tra uomo e natura. Mossa da tale intento essa si mostra dinamica, richiedendo una continua operazione di conciliazione tra le ormai sempre più avvertite esigenze della crescita economico-sociale e la garanzia del godimento delle bellezze naturali anche per le generazioni future.

Più nello specifico, secondo tale prospettiva, essendo il paesaggio dinamicamente inteso come continua modificazione della natura e delle opere dell'uomo, la sua tutela dovrà consistere nel controllo e nella direzione degli interventi umani sul territorio, con una conseguente ed inevitabile correlazione tra protezione del paesaggio e pianificazione del territorio<sup>238</sup>.

Gli elementi di novità sono quanto mai evidenti laddove si osservi che, antecedentemente all'entrata in vigore della Costituzione, disciplina urbanistica e disciplina del paesaggio si distinguevano nettamente. In ragione di ciò, era possibile rinvenire le bellezze naturali nelle zone non ancora antropizzate ed esterne ai centri abitati, i quali a loro volta rappresentavano invece l'oggetto della materia urbanistica. L'impostazione di cui si dà conto permane sino alla legge n. 765/1967, il cui art. 3 consentì che, in sede di approvazione del piano regolatore, si potessero introdurre le modifiche indispensabili per assicurare «*la tutela del*

---

<sup>236</sup> C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'"ambiente" come motore della trasformazione*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 4, 2016, p. 393.

<sup>237</sup> Nello stesso senso anche Corte Cost., sentenza 27.06.1986 n.151.

<sup>238</sup> A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., p. 514: «*la regolazione del paesaggio, cioè della forma del territorio, è una norma generale che investe e conforma tutti i beni che costituiscono il territorio e che coincide con la pianificazione del territorio o urbanistica nel senso in cui il termine è stato definito dall'art. 80 D.P.R. n. 616 del 1977*».

*paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici»<sup>239</sup>.*

È, tuttavia, da evidenziare che la lettura offerta da Predieri in relazione al rapporto tra paesaggio e urbanistica, intesi quali elementi di un unico processo di attuazione di precisi valori costituzionali<sup>240</sup> e di un'impostazione panpaesaggistica, non è mai stata pienamente accolta né dal legislatore, né dalla Corte costituzionale, la quale ha fatto leva sul diverso interesse pubblico sotteso alla tutela delle due materie. Ciò perché la Consulta ha ritenuto che *«il territorio può ben essere da un lato punto di riferimento della pianificazione territoriale intesa come ordine complessivo, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti[...]E dall'altro lato essere punto di riferimento di una regolazione degli interventi orientata all'attuazione del valore paesaggistico come aspetto del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di civiltà di più ampio respiro»<sup>241</sup>.*

Nel corso del tempo si è, anzi, rafforzata la posizione apicale del paesaggio in un'ideale scala di valori costituzionali, venendo esso addirittura qualificato, nella nota sentenza 367/2007, quale *«valore assoluto»*. Certamente, tale qualificazione si collega ad innegabili esigenze di tutela di un bene sempre più coinvolto da una serie di problematiche afferenti ad un irrazionale sfruttamento del suolo e all'abusivismo edilizio.

Coerentemente a tale indirizzo, la preminenza del paesaggio emerge oggi sotto diversi profili: basti pensare ai piani paesaggistici che, mediante le misure di salvaguardia e l'imposizione di vincoli immediatamente operativi, risultano protesi ad una forte tutela.

La posizione della Corte, tuttavia, non è stata pienamente condivisa in dottrina, ritenendosi che la tutela del paesaggio debba comunque essere oggetto di

---

<sup>239</sup> D.M. TRAINA, *Il paesaggio nell'evoluzione del diritto urbanistico*, in G. MORBIDELLI, M. MORISI, *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Firenze, 2019, p. 148.

<sup>240</sup> Sul paesaggio come "valore" vedi G. CARTEI, *La disciplina del paesaggio*, Torino, 1995, p. 212.

<sup>241</sup> In tal senso, cfr. Corte cost., sent. n. 359/1985. Sulla distinzione tra urbanistica e paesaggio, cfr. altresì Corte Cost. 55 e 56/1968; 141/1972; 359/1985; 327/1990 e 417/1995.

bilanciamento rispetto ad altri valori costituzionali<sup>242</sup>. Il territorio, infatti, assume rilevanza quale dimensione spaziale ove si esplicano una serie di diritti e libertà costituzionalmente garantite, la cui protezione non può aprioristicamente cedere di fronte al valore del paesaggio. In tal senso si pensi, esemplificativamente, al diritto alla salute (collegato alla necessità di avere strutture ospedaliere in cui ricevere le cure), alla libertà di circolazione<sup>243</sup> (per il cui esercizio occorre la realizzazione di strade), o, ancora, a quella di riunione (che necessita di adeguati spazi per la sua estrinsecazione).

Così come, di fronte all'innegabile valore del paesaggio, talvolta si presentano ulteriori interessi, dotati anch'essi di un considerevole rilievo pubblicistico.

È stato, dunque, sostenuto che la qualificazione del paesaggio come valore assoluto non può eliminare la necessità di operare un contemperamento, per evitare la costante soccombenza degli interessi ad esso contrapposti<sup>244</sup>.

Tale prospettiva è stata accolta dal Consiglio di Stato con la sentenza 1201/2016, afferente al diniego di autorizzazione paesaggistica per un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili. I Giudici di Palazzo Spada hanno osservato come le motivazioni dell'eventuale diniego devono essere particolarmente stringenti, non potendo a tal fine ritenersi sufficiente che l'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico rilevi una generica minor fruibilità del paesaggio sotto il profilo del decremento della sua dimensione estetica. E ciò in quanto ogni nuova opera ha una qualche incidenza sul paesaggio, sicché *«il giudizio di compatibilità paesaggistica non può limitarsi a rilevare l'oggettività del novum sul paesaggio preesistente, posto che in tal modo ogni nuova opera, in quanto corpo estraneo rispetto al preesistente quadro paesaggistico, sarebbe di per sé non*

---

<sup>242</sup> D.M. TRAINA, *Il paesaggio come valore assoluto*, in *Giur. Cost.*, 2007, pp. 4108 ss; C. MARZUOLI, *Il paesaggio nel nuovo codice dei beni culturali*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, n. 3, 2008, p. 5.

<sup>243</sup> Sull'importanza del rapporto tra territorio e libertà di circolazione, si veda I. NICOTRA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, cit., pp. 49 ss., la quale non manca di sottolineare come il contenuto delle norme costituzionali tenta di conciliare *«l'immanenza del carattere della indefettibile territorialità dell'ente statale da cui discende la posizione di assoluta supremazia di quest'ultimo rispetto ai soggetti e alle cose che si trovano nel suo territorio, espressione della sovranità territoriale dell'ordinamento giuridico statale, con il valore conferito alle libertà fondamentali dei cittadini a fronte del quale risultano difficilmente compatibili le concezioni sul totale asservimento dell'elemento territoriale ai fini generali dello Stato»*.

<sup>244</sup> D.M. TRAINA, *Il paesaggio nell'evoluzione del diritto urbanistico*, cit., p. 161.

*autorizzabile».*

Secondo il Consiglio di Stato, tali considerazioni impongono una più severa comparazione tra i diversi interessi coinvolti, tanto più nei casi in cui l'opera progettata dal privato abbia una espressa qualificazione legale in termini di opera di pubblica utilità. In queste ipotesi, infatti, non ci si può richiamare all'esame della ordinaria contrapposizione tra interesse pubblico e interesse privato, occorrendo una valutazione più analitica che si faccia carico di esaminare la complessità degli interessi coinvolti<sup>245</sup>.

La giurisprudenza amministrativa è insomma, oggi più che mai, chiamata a compiere una tanto delicata e quanto mai opportuna operazione di bilanciamento tra gli innumerevoli interessi che confluiscono sul territorio<sup>246</sup>.

Il tema appare di stringente attualità anche alla luce della modifica agli articoli 9 e 41 Cost., nonché delle previsioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il quale persegue, tra gli altri obiettivi, quello della rivoluzione verde e della transizione ecologica, compreso l'incremento del ricorso alle fonti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. La problematica ambientale affianca, dunque, la questione della tutela paesaggistica, assumendo una rilevanza diversa rispetto al passato.

## **2.8 Territorio e ambiente**

Nelle fasi storiche caratterizzate dalla copiosità di beni naturali la consapevolezza dell'importanza del tema ambientale era assai ridotta. Altrettanto limitata appariva la sensibilità della collettività con riguardo alla necessità di porre in essere delle misure volte a salvaguardare l'ambiente, mancando una concreta conoscenza dei

---

<sup>245</sup> Nel caso sottoposto alla sua attenzione, infatti, il Consiglio di Stato osserva che *«la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici (in particolare, consentendo l'esercizio di un'agricoltura sostenibile e la conservazione dell'ecosistema, entrambe precondizioni alla conservazione del paesaggio rurale)».*

<sup>246</sup> M. IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991, p. 157; S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, 2010, p. 118.

rischi di degrado delle risorse naturali e degli effetti nocivi dell'inquinamento sulla salute e sulla qualità della vita umana<sup>247</sup>.

Solo con la prima rivoluzione industriale il rapporto di appropriazione, trasformazione, fruizione dei beni naturali assume rilevanza<sup>248</sup>.

A livello costituzionale, norme afferenti alla protezione del paesaggio e dell'ambiente si rinvencono fin dalla costituzione di Weimar del 1919 (art. 150), nella costituzione spagnola del 1931 (art. 45), e in quella portoghese del 1933 (art. 52), ma solo negli anni Settanta - periodo in cui sorge la consapevolezza che una smisurata utilizzazione delle risorse può porre in pericolo la sopravvivenza del genere umano - la loro presenza diviene quasi una costante.

La Costituzione italiana, all'epoca della sua entrata in vigore, non recava norme in tema di ambiente<sup>249</sup>.

Un labile riferimento alla tematica poteva forse ricavarsi dall'articolo 44 della Costituzione e dalla finalità ivi indicata di «*conseguire il razionale sfruttamento del suolo*», mediante un'attività di promozione e imposizione della bonifica delle terre, di trasformazione del latifondo e di ricostituzione delle unità produttive. Sebbene la norma apparisse per lo più protesa a promuovere e sostenere il mero sviluppo agricolo, nonché a legittimare vincoli e restrizioni legali apposte alla proprietà terriera.

Quando la questione ecologica emerge pienamente nel XX secolo, in Italia, mancando una disposizione costituzionale espressamente dedicata all'ambiente, vengono ad aver rilievo norme di principio e, in particolare, gli articoli 9 e 32 Cost.<sup>250</sup>.

---

<sup>247</sup> Al riguardo, basti pensare che in epoca romana l'aria, il mare, i fiumi erano qualificati come *res communes omnium*, e gli unici istituti giuridici che regolavano il rapporto tra l'uomo e la natura erano quelli afferenti alla proprietà.

<sup>248</sup> P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 2, 2006, p. 207.

<sup>249</sup> C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto all'ambiente nella Costituzione italiana*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), n. 1, 2020, p. 3 rinviene le ragioni di tale carenza in due fattori principali. In primo luogo, la Costituzione italiana è entrata in vigore in un periodo storico in cui si prestava prevalente attenzione ai profili afferenti alla prevalenza della democrazia e alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali. In secondo luogo, il Paese era contraddistinto da un'urbanizzazione limitata e da un'economia prevalentemente agricola.

<sup>250</sup> L'art. 32 Cost. ha consentito di affermare il diritto all'ambiente salubre in via giurisprudenziale (cfr. Cass. S.U. n. 5172 del 1979; Corte cost. n. 167 del 1987). Successivamente, le sentenze della Corte cost. n. 94 del 1985 e n. 151 del 1986 hanno riconosciuto il valore costituzionale dell'ambiente facendo ricorso all'art. 9 della Costituzione.



È la riforma del Titolo V della Costituzione ad introdurre nel Testo costituzionale italiano il sostantivo “ambiente” all’art. 117 Cost. La tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali viene assegnata alla competenza legislativa dello Stato, mentre alle Regioni spetta la valorizzazione dei beni ambientali e culturali.

Senonché, la stessa giurisprudenza costituzionale ha chiarito che l’ambiente *«delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale»*<sup>251</sup>.

In altri termini, la sfera di competenza statale non appare rigorosamente circoscritta e delimitata, intrecciandosi in modo inestricabile con altri interessi e competenze<sup>252</sup>.

Pertanto, *«la tutela e la conservazione» sono affidate allo Stato, il quale provvede a fissarne livelli «adeguati e non riducibili», mentre le Regioni esercitano «le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell’ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell’ambiente stesso. In questo senso può dirsi che la competenza statale, quando è espressione della tutela dell’ambiente, costituisce “limite” all’esercizio delle competenze regionali»*<sup>253</sup>.

Si assiste, inoltre, ad una evoluzione interpretativa della tutela, non più protesa a salvaguardare l’aspetto morfologico, visivo e culturale del paesaggio, ma incentrata sugli aspetti più propriamente ambientali.

Con la sentenza n. 179 del 2019 la Consulta ha dato atto di un *«processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l’ambiente che la circonda, all’interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell’equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale»*.

Negli ultimi decenni si è molto dibattuto sull’eventualità di introdurre nella Carta

---

<sup>251</sup> Sentenze n. 259 del 2004 e n. 307 del 2003.

<sup>252</sup> Sentenza n. 407/2002

<sup>253</sup> Sentenza n. 225/2009.

costituzionale italiana norme specifiche in materia di ambiente e sono state avanzate alcune proposte di modifica dell'art. 9 Cost.<sup>254</sup>

La modifica approvata in Senato in seconda lettura il 3 novembre 2021 e dalla Camera dei deputati l'8 febbraio 2022 aggiunge all'art. 9 Cost. un ulteriore comma così formulato: «*[La Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme della tutela degli animali*».

L'emendamento riguarda anche l'art. 41 Cost., ritenendosi necessario proclamare che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da recare danno alla salute o all'ambiente; e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata non solo a fini sociali ma anche ambientali.

Tali iniziative si collocano all'interno della nuova sensibilità in tema di protezione ambientale maturata anche a livello internazionale<sup>255</sup>.

Ci si sta progressivamente allontanando da una prospettiva antropocentrica che considera l'ambiente esclusivamente in funzione dei bisogni dell'uomo, a favore di una visione maggiormente attenta alla considerazione dell'ambiente in quanto tale.

Del resto, tutelare l'ambiente significa garantire il benessere dell'uomo e proteggere le generazioni future, secondo una visione finalmente rivolta al futuro, e non soltanto al presente. La modifica alla disposizione costituzionale ben incarna una nuova idea della relazione tra uomo e territorio in cui vive, ove ciascuno rinuncia a disporre della natura senza alcun limite. Com'era stato già osservato in passato, *«rispetto ai beni ambientali ciascuna generazione può ritenersi semplice amministratore fiduciario, cui spetta il compito di conservazione del pianeta in vista della sopravvivenza delle generazioni*

---

<sup>254</sup> A.C. 4307 28 ottobre 2004; Proposta di Legge Costituzionale n. 228, d'iniziativa del deputato P. Russo, presentata il 29 aprile 2008. Modifica dell'articolo 9 della Costituzione, in materia di tutela dell'ecosistema e delle biodiversità; Proposta di Legge Costituzionale n. 5660, d'iniziativa dei deputati Farina Coscioni, Maurizio Turco, Beltrandi, Bernardini, Mecacci, Zamparutti, presentata il 18 dicembre 2012. Modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di diritto alla tutela dell'ambiente.

<sup>255</sup> La crisi climatica e la transizione ecologica sono temi al centro del G20. Il risultato della discussione costituisce la base di partenza dei negoziati alla Cop26, il vertice delle Nazioni Unite sul clima con sede a Glasgow.

*successive»*<sup>256</sup>.

Va, tuttavia, rilevato che una parte della dottrina non ha accolto con particolare entusiasmo le sopra citate iniziative di revisione costituzionale.

Si riteneva che il progetto di modifica avanzato durante la 14esima legislatura fosse «*soltanto in grado di consolidare risultati interpretativi ed applicativi già presenti nell'ordinamento ed elaborati dalla legislazione e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale*»<sup>257</sup>.

Analogamente, il più recente intervento di modifica non ha pienamente persuaso per una serie di ragioni.

Si è, ad esempio, lamentato l'utilizzo di una «*formula poco comprensibile*», a fronte di un sistema che sino ad oggi ha tutelato l'ambiente nel nostro Paese, pur in assenza di una previsione costituzionale<sup>258</sup>.

Al riguardo, è certamente vero che la giurisprudenza, per il tramite degli articoli 2, 9 e 32 Cost., è riuscita sinora a offrire un'adeguata copertura costituzionale all'ambiente.

Purtuttavia, si ritiene di dover evidenziare la portata innovativa del comma che il Parlamento ha deciso di introdurre nel testo costituzionale.

Il riferimento agli interessi delle generazioni future va, infatti, inteso come un richiamo al principio di sviluppo sostenibile.

In altri termini, con la citata modifica non si vuole solamente puntare alla salvaguardia del patrimonio naturale. Si tende, piuttosto, a imporre la ricerca di un giusto equilibrio tra sfruttamento e conservazione delle risorse, nella consapevolezza che non bisogna soddisfare solamente le necessità del presente ma anche quelle delle generazioni future<sup>259</sup>.

Ne emerge una visione consapevole della interconnessione tra l'uomo e

---

<sup>256</sup> I.A. NICOTRA, *Ambiente, sicurezza, generazioni future: i nuovi diritti, oggi*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2010, p. 89.

<sup>257</sup> S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 3, 2017, pp. 28-29, il quale riteneva vi fosse non tanto l'esigenza di definire o enunciare la tutela dell'ambiente, bensì quella di individuare in concreto la portata dei principi per l'azione a tutela dell'ambiente. Secondo l'Autore l'interazione di tali principi avrebbe consentito di consolidare un risultato, con una individuazione a priori delle risorse e degli equilibri ambientali da proteggere.

<sup>258</sup> T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*. Paper del 23 giugno 2021, in *Federalismi.it*.

<sup>259</sup> L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2021, p. 82.

l'ecosistema, che conduce ad un interesse comune consistente nell'interesse alla vita<sup>260</sup>.

La proclamazione dell'ambiente quale valore costituzionale appare un passaggio obbligato e indifferibile per consentire all'uomo di essere un alleato della comunità biotica in cui è inserito, anziché un pericolo esterno. La previsione costituzionale contribuirà a «*mantenere e conservare nel tempo la capacità funzionale degli ecosistemi presenti sul nostro territorio*»<sup>261</sup>.

Tale alleanza conduce inevitabilmente a garantire la sopravvivenza della specie umana, a proteggere i «*diritti delle generazioni future*»<sup>262</sup>, secondo una solidarietà diffusa verso i consociati che, nell'ottica della interconnessione, si riflette sul benessere di tutto l'ecosistema.

L'idea di fondo è quella di orientare verso un antropocentrismo «*ecologicamente orientato*», dove l'uomo non volge la sua attenzione alla natura solo per la realizzazione di «*immediati interessi uti singulus, ma in un'ottica di solidarietà intesa come continuità biologica*»<sup>263</sup>.

Ciononostante, taluno ha paventato il rischio che, rinviando tutti gli aspetti applicativi esclusivamente alla fase dell'applicazione e dell'interpretazione, potrebbe assistersi ad un arretramento o negazione della tutela<sup>264</sup>.

È stato, inoltre, rilevato il paradosso della soppressione del “ministero dell'ambiente e della tutela del territorio” in luogo di quello appena creato della “transizione ecologica”<sup>265</sup>.

Molteplici sono, inoltre, le perplessità riguardanti l'operazione di bilanciamento tra ambiente e sistema produttivo<sup>266</sup>; e quelle afferenti allo scontro tra paesaggio

---

<sup>260</sup> Di questo avviso, I. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, p. 5 che considera la salvaguardia dell'ambiente «unica ancora di salvataggio del domani»; Ead., *Relazione introduttiva*, in I. NICOTRA, U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino, 2010, p. 3.

<sup>261</sup> Espressione utilizzata da S. ZANINI, *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 466.

<sup>262</sup> IBIDEM.

<sup>263</sup> IBIDEM.

<sup>264</sup> A.L. DE CESARIS, *Ambiente e Costituzione*. Paper del 30 giugno 2021 in *Federalismi.it*, p. 3.

<sup>265</sup> T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale*, cit.

<sup>266</sup> G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*. Paper del 1° luglio 2021, in *Federalismi.it* sostiene che «una tutela integrale dell'ambiente (e degli animali), teoricamente conseguente alla costituzionalizzazione e alla conseguente torsione verso un valore totalizzante e tiranno, implicherebbe la fine immediata del modo di produzione capitalistico, anzi, di qualunque modo di produzione».

ed ambiente, entrambi tutelati dall'art. 9 Cost. ma potenzialmente confliggenti<sup>267</sup>. Al riguardo, è stato osservato come non sempre l'imprenditoria si pone in antitesi con le necessità ambientali, ma che operazioni imprenditoriali compatibili con l'ambiente potrebbero risultare dannose per il paesaggio<sup>268</sup>.

Se la sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2020 individua una tutela omnicomprensiva, di carattere paesistico-ambientale<sup>269</sup>, l'elaborazione del PNRR sembra, invece, mettere alla luce una possibile contrapposizione tra paesaggio e ambiente.

E infatti, l'art. 30 del d.l. del 31.05.2021 n. 77, convertito con l. del 29.07.2021 n.108, prevede che il Ministero della cultura partecipi al procedimento unico in relazione ai progetti aventi ad oggetto impianti alimentati da fonti rinnovabili, comprese le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, localizzati in aree sottoposte a tutela, anche *in itinere*, nonché nelle aree contermini ai beni sottoposti a tutela.

Nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela paesaggistica, il Ministero della cultura si esprime nell'ambito della conferenza di servizi con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere da parte del Ministero della cultura, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione.

Si tratta di misure di semplificazione e di accelerazione che puntano al raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica, ponendo un argine alle lungaggini burocratiche.

Il quadro normativo in evoluzione ben evidenzia la pluralità degli interessi e dei

---

<sup>267</sup> P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it); T. MONTANARI, *Cambiare la Costituzione per devastare il paesaggio*, 24 maggio 2021, in [www.emergenzacultura.org](http://www.emergenzacultura.org).

<sup>268</sup> M. MELI, *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2021, p. 2 osserva che nel contesto odierno l'imprenditoria volge lo sguardo alla salvaguardia del pianeta, pur sempre puntando al guadagno. Per questa ragione mira all'accaparramento e allo «*sfruttamento economico delle risorse, nella specie rappresentate dal paesaggio*».

<sup>269</sup> G. SALEPICCHI, *La tutela costituzionale degli usi civici tra regime civilistico speciale e valenza paesistico-ambientale (a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2020)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, pp. 75-94.

valori che convergono sul territorio. Si ritiene che l'evoluzione del panorama normativo chiamerà, ancora una volta, la giurisprudenza a svolgere una delicata operazione di bilanciamento. L'art. 9 Cost. rappresenta, infatti, solo un orizzonte di azione, in funzione del quale è necessario attivare una azione legislativa in grado di semplificare quella molteplicità di atti normativi che, avendo non di rado posto discipline anche tra loro contraddittorie, devono perseguire il primario obiettivo di evitare il ripetersi di quei gravi difetti strutturali fin qui verificatisi<sup>270</sup>. In tal senso, sembra di potersi prestare adesione a quell'auspicio emerso in dottrina<sup>271</sup> in favore di una riforma legislativa generale, che possa risolvere i problemi generati dal considerevole intreccio di competenze in materia (statali, regionali e locali) e proporre un rinnovato coordinamento tra gli specifici strumenti di tutela dei beni culturali, disciplina urbanistica e normativa ambientale. La realizzazione di tale progetto sembrerebbe infatti strumento importante per implementare la crescita culturale ed economica di un territorio ricco di tradizioni, bellezze paesaggistiche, beni culturali e ambientali.

---

<sup>270</sup> S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento*, Torino, 2010; S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, 2010; B. ZANARDI, *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2011, pp. 431 s.

<sup>271</sup> G. D'ANGELO, *Beni culturali: la mancata riforma legislativa*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 1, 1999, p. 3 s.

## Capitolo 3. Territorio, diritti e doveri

### 3.1 Premessa

Nei precedenti capitoli si è visto come la Costituzione repubblicana appare essere influenzata dal modello di “Stato-nazione”, ovvero una specifica entità giuridica che legava a sé, mediante il vincolo della cittadinanza, donne e uomini residenti sul medesimo territorio, accomunati dalla stessa lingua, storia, cultura e religione<sup>272</sup>.

Ciononostante, appaiono evidenti le aspirazioni universalistiche, nella parte dedicata alla tutela dei diritti, che inducono ad assegnare alla Repubblica il compito di riconoscere e garantire i diritti dell’uomo<sup>273</sup>.

Se in un primo momento si riteneva che il legame col territorio esplicantesi nella tutela e nell’esercizio della libertà di circolazione e soggiorno costituisse l’elemento di *discrimen* dello *status* del cittadino rispetto allo straniero, tale distinzione è andata man mano assottigliandosi<sup>274</sup>; l’elemento di distinzione viene invece, ancora oggi, rinvenuto nei cosiddetti diritti politici.

Anche in questo caso, tuttavia, non si può fare a meno di sottolineare la rilevanza che riveste il legame col territorio, essendo state elaborate una serie di proposte che tentano di estendere l’ambito soggettivo di tali diritti proprio facendo leva sul rapporto che anche lo straniero instaura col territorio.

Tale correlazione incide, inoltre, sul riconoscimento dei diritti sociali a favore dei non cittadini.

Nel contesto odierno vengono poi avanzate molteplici proposte di modifica della normativa in materia di acquisto della cittadinanza, volte ad ampliare l’ambito di operatività dello *ius soli*.

---

<sup>272</sup> A. SAITTA, *Il concetto di “noi” e di “altri” nella Costituzione e nella C.E.D.U.*, in *Consulta Online*, 4 novembre 2014, p. 1.

<sup>273</sup> C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi. I. Le ideologie del Costituente*, Milano 1979, ora Napoli, 2014.

<sup>274</sup> G. U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto Pubblico*, 2000, p. 755, ritiene che il diritto di rientrare nel territorio e di rimanervi senza limiti di tempo costituisca il contenuto irrinunciabile della cittadinanza nazionale. Per una ricostruzione generale sullo *status* dello straniero cfr., *ex multiis*, P. BONETTI, *Diritti fondamentali degli stranieri*, 2011, disponibile su <http://www.adir.unifi.it/odv/documenti/frontiere/bonetti.htm>.

Il presente capitolo si propone, pertanto, di ricostruire il rapporto intercorrente tra straniero, cittadino e territorio negli ambiti cui si è fatto cenno.

### **3.2 Lo status dello straniero nell'impianto costituzionale**

Come si vedrà più nello specifico nel prosieguo della trattazione, la Costituzione italiana non racchiude una disciplina organica sulla cittadinanza, pur rimandando sovente ad essa, allorquando individua i destinatari delle situazioni giuridiche consacrate nel Testo, e dunque i diritti e i doveri spettanti ai cittadini.

Analogamente, la Carta costituzionale «offre un quadro appena abbozzato»<sup>275</sup> con riferimento allo *status* di straniero.

In dottrina, vi è chi ritiene di dover fondare tale *status* sulla previsione contenuta nell'art. 2 Cost., mentre altri studiosi si concentrano piuttosto sul dettato dell'art.10, comma 2, Cost.

Secondo la prima prospettiva, per delineare la condizione giuridica dello straniero occorre riferirsi all'art. 2 Cost., laddove riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, introducendo il principio personalista, oltre che il principio del pluralismo sociale e il principio solidarista<sup>276</sup>.

Tale disposizione appare legata agli influssi del giusnaturalismo teologico, di quello laico, dell'umanesimo cristiano, di quello socialista e del razionalismo illuministico, i quali conversero verso una dimensione universale, all'interno della

---

<sup>275</sup> G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007, p. 106, il quale ritrova la giustificazione di tale carenza nel fatto che l'Italia si presentava come paese d'emigrazione. I costituenti si concentrarono, piuttosto, nel tutelare gli italiani all'estero, in quanto i trattati di pace stipulati dopo il secondo conflitto mondiale avevano attribuito ad altri paesi alcuni territori ove risiedevano o lavoravano cittadini italiani.

<sup>276</sup> La questione risulta bene in sintesi nel dibattito che si svolse in Assemblea Costituente e che portò all'approvazione di un ordine del giorno proposto da Giuseppe Dossetti. Quest'ultimo, di stampo cattolico, affermava, infatti, che la carta costituzionale «dell'Italia democratica» avrebbe dovuto riconoscere «la precedenza sostanziale della persona umana [...] rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella», nonché la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e a perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie, disposte secondo una naturale gradualità [...] e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato». Per ulteriori approfondimenti si rinvia a G. Dossetti, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, a cura del Segretariato generale della Camera dei Deputati, Roma, 1971, p. 323; B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà, atti del convegno. Giornate europee di diritto costituzionale tributario*, Bergamo 14-15 novembre 2003, Milano, 2005, p. 82; e F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, p. 63.



teoria sui diritti fondamentali, che prescindeva dal vincolo di appartenenza giuridica allo Stato<sup>277</sup>.

Secondo questa prospettiva, inerendo i diritti inviolabili alla persona in quanto tale, essi sono riconosciuti anche agli stranieri, fatta eccezione per quei diritti che la Costituzione riserva ai cittadini.

È stato così sostenuto<sup>278</sup> che gli stranieri godono della libertà personale, di manifestazione del pensiero, di stampa, di domicilio, di religione, ovvero di quelle libertà che sono sancite a livello costituzionale senza prendere in considerazione lo *status* di cittadini.

Diversamente, per la libertà di circolazione e soggiorno, di riunione e di associazione, una tutela a livello costituzionale è prevista solo per i cittadini, mentre spetta alla legislazione ordinaria introdurre regimi di garanzia rivolti agli stranieri.

La seconda impostazione, invece, si basa sulla considerazione che la parte prima della Costituzione è espressamente dedicata ai «diritti e doveri dei cittadini», così come l'art. 3 Cost. si rivolge ai cittadini. Per comprendere quale sia lo statuto costituzionale dello straniero occorrerebbe, pertanto, volgere lo sguardo all'art. 10, comma 2, Cost. il quale prevede una riserva di legge rinforzata, laddove stabilisce che «*la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali*».

Pertanto, la condizione giuridica dello straniero necessita di una legge ordinaria che si muova in conformità delle norme e dei trattati internazionali, essendo concepita la Costituzione quale “fatto politico”, e pertanto riservata in linea di principio ai cittadini<sup>279</sup>.

---

<sup>277</sup> A. SAITTA, *Il concetto di “noi” e di “altri” nella Costituzione e nella C.E.D.U.*, cit.; O. CHessa, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Milano, 2002 e G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009.

<sup>278</sup> A. BARBERA, *Art. 2 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 116-117.

<sup>279</sup> G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., p. 110; G. BASCHIERI, in G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, cit., pp. 48 s. e 53 parla di «Patto Nazionale» tra i cittadini. Differente la prospettiva di C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 24 nota 19 e 33 nota 36, il quale non esclude che i diritti costituzionalmente riconosciuti «ai cittadini» non possano essere estesi anche agli stranieri.

Il che, secondo questa prospettiva, non significa ritenere che lo straniero si trovi in una posizione di debolezza, grazie al livello di protezione che si ricava dalle norme internazionali<sup>280</sup>.

Anzi, Autorevole dottrina ha inquadrato la legge afferente alla condizione giuridica dello straniero nell'ambito delle fonti atipiche, in quanto non sarebbe possibile abrogarla o modificarla tramite leggi ordinarie che non siano a loro volta conformi al diritto internazionale<sup>281</sup>.

Ancora, le norme internazionali sono considerate quali norme interposte in un eventuale giudizio di costituzionalità<sup>282</sup>.

Costantino Mortati, nello stesso anno in cui la Corte costituzionale si pronuncerà sul tema con una sentenza di fondamentale importanza, ricostruiva tre possibili soluzioni per ricostruire lo *status* dello straniero alla luce della Costituzione: la prima esclude che lo straniero possa godere «*di quei diritti per loro stessa natura inerenti alla qualità di cittadino ed, in modo tipico, di tutti i diritti politici*»; la seconda, «*di necessario riconoscimento, in condizioni di parità con i cittadini, degli altri [diritti] che riguardano la tutela delle esigenze essenziali alla condizione umana (e pertanto di quelli di cui agli artt. 13, 14, 15, 19, 21 comma 1, 32 e 33)*»; la terza, «*di discrezionale attribuzione dei residui diritti [e cioè di quelli non costituzionalmente riconosciuti], con quelle limitazioni le quali possano rendersi necessarie a tutela della sicurezza e del buon costume. Le*

---

<sup>280</sup> G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali* cit, p. 111; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2016, p. 316; ID., *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano, 1967; C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, cit., p. 24; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali: l'esperienza italiana*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992, pp. 203 ss; L. BIANCHI D'ESPINOSA, in G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, cit., pp. 41 ss.

<sup>281</sup> A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1961, pp. 325-326.

<sup>282</sup> Contrario a questa impostazione A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *ConsultaOnline*, n. 1, 2015: «*Ci insegna infatti la giurisprudenza (spec. in sent. n. 317 del 2009), con specifico riguardo alla condizione della CEDU in ambito interno ma con inquadramento suscettibile di generale valenza, che lo schema verticale che vede, nell'ordine, al primo posto la Costituzione, al secondo la norma internazionale ed all'ultimo la norma legislativa, obbligata a prestare osservanza alla seconda a pena di trasgredire la prima, può essere rifatto con la inversione di posto degli ultimi due termini normativi che lo compongono, laddove si acclari che la norma interna innalza il livello di tutela dei diritti fondamentali e, in genere, degli interessi costituzionalmente protetti, visti nel loro fare "sistema". Nel qual caso, la precedenza va appunto accordata non già alla norma internazionale bensì a quella interna, con la conseguenza che la prima appare inidonea a porsi a parametro interposto in eventuali giudizi di costituzionalità aventi ad oggetto la seconda*».

*attribuzioni conferibili nell'esercizio di tale discrezionalità devono ritenersi subordinate alla condizione della "reciprocità", a tenore della disposizione in questo senso posta dall'art. 16 delle preleggi»<sup>283</sup>.*

Per dirimere l'incertezza, è fondamentale concentrarsi sulla ricostruzione offerta dalla Corte costituzionale, la quale ha innanzitutto superato la formale scissione tra quanto disposto rispettivamente agli articoli 2, 3 e 10, comma 2, della Costituzione, offrendone un'interpretazione sistematica.

Con la nota sentenza 120 del 1967, la Consulta ha, infatti, affermato che il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. deve essere letto congiuntamente all'art. 2 Cost, il quale sancisce i diritti inviolabili dell'uomo, e all'art. 10 Cost., che apre a disposizioni internazionali a tutela dei diritti fondamentali dello straniero<sup>284</sup>.

La Corte costituzionale, con tale pronuncia, supera il tenore letterale dell'art. 3 Cost., sancendo definitivamente che il principio di eguaglianza vale anche per lo straniero quando si tratta di rispettare diritti fondamentali.

Laddove, invece, non si discuta di questi, l'art. 3 Cost. non entra in gioco, e la sola garanzia prevista sarà quella di cui all'art. 10, comma 2, Cost. Conseguentemente, se il diritto internazionale non porrà vincoli specifici, i diritti *non* fondamentali spetteranno al non cittadino solo se così previsto dal legislatore<sup>285</sup>.

---

<sup>283</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., Padova, 1967, vol. II, p. 913 ss.; per una ricostruzione delle posizioni dottrinali anteriori all'intervento della Consulta, A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista Aic*, n.00 del 02.07.2010, il quale rileva la differenza di pensiero tra Esposito e Mortati: «mentre per Barile e Mortati l'estensione agli stranieri dei diritti costituzionali riconosciuti o impersonalmente o a tutti implicava una spettanza anche agli stranieri ope constitutionis, per Esposito la situazione è diversa. Trattandosi di una mera presunzione, essa avrebbe potuto essere superata da un eventuale specifico intervento contrario del legislatore ordinario, con la conseguenza che contro una siffatta legge non si sarebbe potuta prospettare una questione di legittimità costituzionale».

<sup>284</sup> Corte Cost., sent. 120 del 1967: «Il raffronto tra la disposizione contenuta nell'art. 139 della legge doganale, secondo cui deve essere mantenuto nello stato di arresto lo straniero finché non abbia prestato idonea cauzione o malleveria, e l'art. 3 della Costituzione non deve farsi con questa norma, isolatamente considerata, ma con la norma stessa in connessione con l'art. 2 e con l'art. 10, secondo comma, della Costituzione, il primo dei quali riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo, mentre l'altro dispone che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Ciò perché, se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare [quei] diritti fondamentali».

<sup>285</sup> M. SAVINO, *La Corte costituzionale e l'immigrazione: quale paradigma?*, in AA.VV., *Per i sessant'anni della Corte costituzionale*, Milano, 2017, p. 175.

Poco dopo, la Consulta ebbe l'occasione di specificare meglio tale affermazione, laddove, con la sentenza 104/1969, chiarì che non tutti i diritti fondamentali sono riconosciuti allo straniero, ma solo i c.d. "diritti inviolabili della personalità", tutelati dall'art. 2 Cost. e dalle norme internazionali richiamate dai primi due commi dell'art. 10 Cost.; tali diritti, precisa la Corte, «rappresentano un minus rispetto alla somma dei diritti di libertà riconosciuti al cittadino».

La Corte aggiunge, inoltre, che «la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento»<sup>286</sup>.

Ai fini della presente indagine, appare fondamentale la spiegazione che la Consulta offre delle "differenze di fatto"<sup>287</sup>: esse «si fondano tutte sulla basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero, consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo»<sup>288</sup>.

Antonio Ruggeri, per spiegare le differenze intercorrenti tra cittadini e stranieri, ricorre ad un'immagine consistente in due anelli reciprocamente intrecciati, individuando un'area esclusivamente propria di ciascuno di essi ed una intermedia comune<sup>289</sup>.

---

<sup>286</sup> L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019; A. SAITTA, *Il concetto di "noi" e di "altri" nella Costituzione e nella C.E.D.U.* cit.; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., p. 121.

<sup>287</sup> Su cui M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, cit., p. 219.

<sup>288</sup> Corte Cost. 104/1969: «Ne deriva che ogni indagine diretta ad accertare ove esuli si trovi nel territorio dello Stato, sia che si consegua con l'obbligo a lui imposto di denunciare ogni suo spostamento da Comune a Comune (art. 142 del testo unico legge di pubblica sicurezza) o con l'obbligo concorrente, ed eventualmente sostitutivo, imposto a chi lo alloggia o lo ospita di segnalare la sua presenza (artt. 1 e 2 decreto legislativo n. 50 del 1948) è legittima, perché fondata sulla necessità razionale di poter raggiungere lo straniero ovunque si trovi; e ciò non solo allo scopo di sottoporlo a controllo, ma anche di assicurargli nelle forme di assistenza che gli sono dovute, partecipandogli, ad esempio, informazioni e notizie urgenti con le quali le sue autorità consolari intendano raggiungerlo».

<sup>289</sup> A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, cit., p. 133. All'interno dell'ampia categoria di diritti, infatti, ve ne sono alcuni che costituiscono il c.d. nocciolo duro, applicandosi allo straniero oltre che al cittadino, anche qualora la sua presenza all'interno dello Stato sia frutto dell'immigrazione irregolare. Altri diritti, invece, presuppongono che gli stranieri siano legalmente residenti o legalmente entrati nel territorio dello Stato: si pensi, esemplificativamente, alla libertà di matrimonio o ai diritti giudiziari, la cui pretesa potrebbe condurre all'avvio della procedura di espulsione. Per ulteriori approfondimenti, C. ZANGHÌ,

### **3.3 La correlazione tra straniero e territorio risultante dall'assetto costituzionale e dalle pronunce giurisprudenziali in materia di ingresso, circolazione e soggiorno**

Il cittadino gode del diritto di entrare ed uscire liberamente dal territorio dello Stato e di non esserne espulso. Quanto alla esistenza di un eventuale analogo diritto in capo agli stranieri non comunitari, il discorso è certamente più complesso.

Il tema dell'immigrazione è strettamente connesso al principio di sovranità territoriale, costituendo la disciplina sui movimenti migratori uno snodo centrale nelle relazioni tra soggetti, potere pubblico e territorio.

Tanto le fonti internazionali quanto la Costituzione italiana affermano il diritto ad emigrare<sup>290</sup>, senza una parallela affermazione dello speculare diritto ad immigrare. Analogamente, manca una norma generalmente riconosciuta che, ai sensi dell'art. 10, comma 1, Cost., introduca nel nostro ordinamento un obbligo di consentire l'ingresso nello Stato da parte degli stranieri<sup>291</sup>.

Anzi, la stessa Corte Europea ha dato atto dell'esistenza di un principio di diritto internazionale consolidato secondo il quale «*gli Stati hanno il diritto, senza pregiudizio per gli impegni che ad essi derivano dai trattati, di controllare l'ingresso degli stranieri sul proprio territorio*»<sup>292</sup>.

Non vi è, in altri termini, il diritto di entrare nel territorio di uno Stato diverso da quello di cui si è cittadini. Del resto, il modello dello Stato nazionale e dei suoi confini, come riconosciuto dalla Corte costituzionale nelle sue decisioni, conferma che lo Stato «*non può abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le*

---

*Circolazione delle persone e migrazioni nel Mediterraneo*, in M. CARTA (a cura di); *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei e interni*, Roma, 2009, pp. 43 ss.

<sup>290</sup> Art. 12, comma 2, del Patto internazionale sui diritti civili e politici (conosciuto anche come Patto delle Nazioni Unite): «2. Ogni individuo è libero di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio»; art. 2, comma 2, del Protocollo 4 della Cedu: «2. Ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il suo».

<sup>291</sup> G. QUADRI, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, 1936, pp. 210 s; I. NICOTRA, *Territorio e circolazione*, cit., p. 194.

<sup>292</sup> Sentenza del 19 febbraio 1996, Gul c. Svizzera; sentenza del 28 maggio 1985, Abdulaziz, Gahales e Balkandali c. Regno Unito. Sulla tematica, C. FAVILLI, *I limiti derivanti dal diritto internazionale all'espulsione dello straniero*, Viterbo, 1998, pp. 45 ss; B. NASCIBENE (a cura di), *La Convenzione, la condizione dello straniero e la giurisprudenza*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano, 2002, pp. 153 ss.

*proprie frontiere» e che «le ragioni della solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco»<sup>293</sup>.*

Il contenuto della Costituzione, così come i rapporti intrattenuti dall'Italia con gli altri Stati della comunità internazionale ed europea, comunque, impongono chiari limiti alla discrezionalità da parte del legislatore.

Un primo limite si rinviene nel riconoscimento del diritto d'asilo<sup>294</sup>, sancito a livello costituzionale. Secondo l'art. 10, comma 3 Cost., *«lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge»*.

Si tratta di un diritto soggettivo invocabile dallo straniero non solo quando nel paese d'origine sia privato dell'insieme dei diritti di libertà, ma anche qualora venga a mancare una sola di tali libertà *«la cui mancanza risulti insostenibile per la realizzazione della personalità»<sup>295</sup>.*

---

<sup>293</sup> Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 353 del 1997.

<sup>294</sup> C. ESPOSITO, *Asilo (diritto di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. III, Milano, 1958, p. 204; J. FONTANELLA, *Il diritto d'asilo*, in *Iustitia*, n. 2, 2018, p. 175; B. NASCIMBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, in *Rivista AIC*, 16 ottobre 2009; B. NASCIMBENE, C. FAVILLI, *Rifugiati*, in S. CASSESE (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 5306 ss; A. SCIURBA, *Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'hotspot alla decisione della Commissione territoriale*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018, pp. 145 ss; V. SANTARSIERE, *Stato di rifugiato e diritto d'asilo politico. Tra rilevanza dei presupposti e prove ardue*, in *Giurisprudenza di merito*, 2007, p. 3326; F. RESCIGNO, *Il diritto d'asilo tra previsione costituzionale, spinta europea e "vuoto" normativo*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2004, pp. 151 ss; P. BONETTI, *Il diritto d'asilo nella Costituzione italiana*, in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto d'asilo*, Padova, 2011, pp. 35 ss.; ID, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, pp. 1-79; P. BONETTI, *Le nuove norme italiane sul diritto di asilo: trattenimento, identificazione e accoglienza dei richiedenti asilo*, in *Studium iuris*, n. 6, 2016, pp. 708 ss.; P. DE SALVO, *Migrazioni: norme, pratiche di integrazione e territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2017, pp. 743 ss., S. PENASA, *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2017; M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018, pp. 14 ss.

<sup>295</sup> Espressione utilizzata da F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo e la sua multiforme (non) attuazione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2020, p. 104 la quale richiama il diritto all'identità sessuale, come del resto previsto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa siglata nel 2011 a Istanbul, concernente *«La prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica»*, la quale prevede che gli Stati contraenti riconoscano la violenza sessuale e domestica tra i parametri per poter concedere lo status di rifugiata o quello di asilante. Della stessa opinione P. BONETTI, *Il diritto d'asilo*, cit., p. 1140 e M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007, p. 65; C. SALAZAR, *Lo "statuto costituzionale dello straniero" e il diritto d'asilo*, in *ConsultaOnline*, n. 2, 2021, 3 maggio 2021.

Da questa previsione si ricava, appunto, un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, pur qualora manchi una legge che vada a precisare i presupposti per il suo esercizio e le modalità di godimento<sup>296</sup>. Il carattere precettivo della disposizione deriva dal fatto che essa già mostra un enunciato completo sugli aspetti salienti dell'istituto e una precisa circoscrizione delle facoltà del legislatore in materia.

Quest'ultimo potrà, dunque, delineare il procedimento per l'accertamento dello *status* in questione, eventuali oneri e obblighi per chi ne gode, ma anche definire le ipotesi di cessazione del diritto derivanti dall'inadempimento degli obblighi stabiliti o dal venir meno dei requisiti richiesti. Il tenore della previsione costituzionale sembra, invece, escludere che con fonti gerarchicamente inferiori alla Costituzione si possano dettare ulteriori condizioni che vadano a ridurre la portata del disposto costituzionale, essendo sufficiente che allo straniero sia di fatto impedito l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla nostra Carta fondamentale.

L'asilo è un diritto che, forse più degli altri, necessita di uno Stato che ne assicuri tutela. Pertanto, accanto alla posizione dell'asilante, che necessita di protezione

---

<sup>296</sup> I. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2020, p. 75: «in materia di diritto d'asilo, la dottrina (ESPOSITO, CASSESE, ONIDA) e la giurisprudenza (cfr. Corte di Cassazione, Sez. Un., nn. 4674/1996 e 907/1999) hanno interpretato l'art 10 Cost. in materia di trattamento del non cittadino come norma costituzionale immediatamente precettiva e cogente, da cui scaturiscono diritti pubblici soggettivi perfetti, sia pure condizionati all'accertamento della sussistenza dei requisiti di legge». Non sempre è stata questa la ricostruzione del significato dell'art. 10 comma 3 della Costituzione. Invero, i giudici amministrativi per molto tempo hanno ritenuto che tale disposizione avesse natura programmatica, nonostante le critiche provenienti da parte della dottrina. Sulla natura precettiva della disposizione, A.C. JEMOLO, *L'espulsione dello straniero*, in *Foro italiano*, vol. III, 1952, pp. 108 ss; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, pp. 58 ss; C. ESPOSITO, *Asilo (diritto di)*, cit., p. 224. Sostenevano invece la natura programmatica della norma, e qualificavano l'asilo quale interesse legittimo, M. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, 1951, p. 6; G. BISCOTTINI, *Rifugiati*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XL, Milano, 1989, p. 900; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989, p. 838. Per una panoramica dell'evoluzione in analisi, G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., p. 174 s. La Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza 26 maggio 1997 n. 4674, ha statuito che trattasi di diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che ne specifichi condizioni di esercizio e modalità di godimento. Il carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale sarebbero da ricondurre al fatto che essa, seppure in una parte necessiti di disposizioni legislative di attuazione, delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie, individuando la causa di giustificazione del diritto di asilo nell'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche e indicando l'effettività quale criterio di accertamento della situazione ipotizzata. Per un commento a tale sentenza, S. DEL CORE, *Diritto d'asilo e status di rifugiato nella giurisprudenza di legittimità*, in *Giust. civ.*, n. 4, 2007, pp. 135 ss.

per poter godere dei suoi diritti fondamentali, fondamentale diventa la posizione dello Stato che deve accoglierlo e, a sua volta, tutelare le libertà fondamentali<sup>297</sup>.

Il riconoscimento del diritto di asilo si accompagna al successivo divieto di estradizione dello straniero per reati politici (art. 10, comma 4, Cost.).

Un ulteriore limite alla discrezionalità del legislatore si ricava dalla ratifica della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato avvenuta nel 1951 (poi seguita dalla Legge Martelli<sup>298</sup>), nonché dai meccanismi di protezione umanitaria succedutisi tanto in sede internazionale quanto europea.

Lo status di rifugiato è definito dall'art. 1 della Convenzione di Ginevra: rifugiato è «*colui che, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue ragioni politiche, si trova fuori dal Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese*».

Esemplificando, la recente presa di potere da parte dei talebani in Afghanistan, avvenuta nell'agosto 2021, ha spinto decine di migliaia di afgani a fuggire, e molti altri stanno tentando di lasciare il paese. Secondo le stime dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), mezzo milione di afgani potrebbe tentare di lasciare il paese alla fine del 2021<sup>299</sup>.

Invero, tanti afgani corrono il rischio di essere perseguitati per aver collaborato con le forze della coalizione: l'ex governo afgano, i programmi internazionali di sviluppo, i media, la società civile e altre organizzazioni che promuovono i diritti umani. A voler fuggire dal paese ci sono anche donne e bambine con le loro famiglie, specialmente quelle che temono di non poter più lavorare o studiare<sup>300</sup>.

La differenza di contenuto tra quanto previsto dall'art. 10 comma 3 e l'art. 1 della Convenzione di Ginevra merita una precisazione: nella prima ipotesi lo straniero

---

<sup>297</sup> F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo e la sua multiforme (non) attuazione*, cit., p. 104.

<sup>298</sup> Legge 39 del 1990.

<sup>299</sup> S. NEBEHAY, E. FARGE, *Half a million Afghans could flee across borders – UNHCR*, 27 agosto 2021, disponibile su <https://www.reuters.com/>.

<sup>300</sup> *Cosa accadrà agli afgani in fuga dai talebani?* Disponibile su <https://www.hrw.org/it/news/2021/09/21/379853>; Agenzia Italia, *In Afghanistan un esodo che dura da oltre 50 anni*, disponibile su <https://www.agi.it/estero/news/2021-08-21/afghanistan-esodo-rifugiati-13627906/>.



verrà tutelato e accolto nel territorio italiano senza il necessario requisito della persecuzione o del fondato timore di essere perseguitato<sup>301</sup>.

E ciò in quanto, dopo il secondo conflitto mondiale e il terribile periodo delle persecuzioni politiche e razziali, i Padri costituenti, pur nel timore di aprire a «migliaia di profughi politici»<sup>302</sup> con conseguenti problematiche di copertura economica per il Paese, vollero prevedere una forma di tutela quanto mai ampia, che andasse a coprire indipendentemente da una situazione di reale persecuzione o di timore di persecuzione<sup>303</sup>.

Accanto alla protezione spettante all'asilante e al rifugiato secondo quanto stabilito rispettivamente dalla Costituzione e dalla Convenzione di Ginevra, a partire dagli anni '90, essendosi rinnovato l'interesse pubblico per la tematica, vennero introdotte importanti novità a livello legislativo.

I fattori di cambiamento più rilevanti del decennio sono riconducibili: alla nuova immagine dell'Italia quale paese di immigrazione anziché di emigrazione; all'approvazione di leggi organiche in materia di immigrazione e di cittadinanza; infine, all'attenzione per la materia rivolta dal livello comunitario<sup>304</sup>.

Tali fattori, già forieri di un nuovo interesse per la materia negli anni Novanta, sono attualmente ancor più pregnanti.

Ed invero, se, secondo i dati Istat, nel 2002 gli stranieri residenti in Italia risultavano 213.202, oggi il dato è ben diverso. I dati aggiornati al 2020 contano infatti 5.039.637 stranieri residenti in Italia.

Si tratta di dati che segnalano una tendenza in aumento del fenomeno migratorio<sup>305</sup>, dovuta a molteplici fattori.

---

<sup>301</sup> Cassazione a Sezioni Unite, sentenza 26 maggio 1997 n. 4674; nonché sez. I, sent. n. 8423/2004.

<sup>302</sup> Dagli Atti dell'Assemblea costituente, seduta 11 aprile 1947, 2725, su [www.banchedati.camera.it/AssembleaCostituente](http://www.banchedati.camera.it/AssembleaCostituente) si può verificare la perplessità manifestata da Nobile: «domani potrebbero battere alle nostre porte migliaia di profughi politici di altri Paesi e noi saremmo costretti a dar loro asilo senza alcuna limitazione, quando restrizioni potrebbero venir consigliate anche da ragioni di carattere economico». Da tale timore la previsione che lo straniero ha diritto d'asilo «alle condizioni stabilite dalla legge».

<sup>303</sup> E.A. IMPARATO, *L'asilo tra diritto e concessione nei principi costituzionali e nelle norme di attuazione: alcune note per una ricostruzione in chiave comparata*, in *Osservatorio AIC*, novembre 2014, p. 6; C. ESPOSITO, *Asilo (diritto di)*, cit., p. 222.

<sup>304</sup> Legge martelli e T.U. del 1998; L. 91/92.

<sup>305</sup> P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli,

Innanzitutto, le crisi umanitarie colpiscono senza sosta l’Africa, la quale è chiamata a far fronte in gran parte a guerre, epidemie e catastrofi naturali.

L’ultimo rapporto dell’International Rescue Committee annovera Yemen, Repubblica Democratica del Congo, Siria, Nigeria e Venezuela come i primi cinque paesi che stanno affrontando le maggiori crisi umanitarie del mondo. Il rapporto, rispetto all’anno precedente, include anche Burkina Faso, Burundi e Ciad<sup>306</sup>.

Si assiste, pertanto, ad una fuga dai luoghi d’origine, con migranti che ripongono speranza nell’istituto dell’asilo quale modalità di accesso al territorio italiano, oltre che europeo.

Vi è, ancora, il fenomeno dei cosiddetti “migranti economici”, ovvero la migrazione di coloro che, pur non sfuggendo da situazioni di guerra o privazioni di diritti, tentano di raggiungere l’Italia o, più in generale, l’Europa per ottenere condizioni di vita migliori<sup>307</sup>.

I presupposti del diritto all’ingresso, alla circolazione e al soggiorno nel territorio italiano per gli stranieri ben si ricavano anche dal cammino intrapreso dalla Corte costituzionale con le sue pronunce.

Si è già rilevato che, con la sentenza n. 104 del 1969, la Corte ha individuato la sfera dei diritti inviolabili quale patrimonio comune per cittadino e straniero; purtuttavia, secondo la Consulta, *«non può escludersi che, tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti»*; tali differenze, ricondotte al *«così detto diritto di stabilimento o di incolato»* e *«rilevabili in ogni ordinamento»*, si fondano proprio sul differente rapporto che cittadino e straniero instaurano con lo Stato.

Nella sentenza n. 244 del 1974 la Corte si trova a dover pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell’art. 152 del Testo unico delle leggi di pubblica

---

2016, pp. 57 s. fornisce i dati della popolazione Europea dando atto della trasformazione dell’Italia, ma anche dell’Europa, quali terre di immigrazione.

<sup>306</sup> <https://www.osservatoriodiritti.it/2020/01/29/crisi-umanitarie-nel-mondo-venezuela-yemen-siria-africa/>.

<sup>307</sup> V. RAPARELLI, *Straniero (condizione giuridica dello straniero)*, in *Enc. giur. Treccani, Agg.*, vol. XVII, Roma, 2009, pp. 1 s.: *«Lo straniero, che giunge nel nostro Paese per sfuggire alle insopportabili condizioni di vita imposte dalla misera e/o dalla persistenza di regimi antidemocratici...Invero, straniero è oggi l’immigrato che proviene dalle aree povere del mondo»*.

sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773), il quale consentiva all'autorità amministrativa di vietare la circolazione e di allontanare dal territorio nazionale con foglio di via obbligatorio gli stranieri sprovvisti di mezzi.

Secondo il giudice *a quo*, la norma impugnata si poneva in contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, estensibile agli stranieri secondo quanto affermato nella precedente sentenza n. 104 del 1969.

Ancora, il giudice remittente ravvisava un contrasto della disposizione con l'art. 16, primo comma, della Costituzione nel suo collegamento con l'art. 16 delle disposizioni sulla legge in generale, in forza del quale lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini, con esclusione dei soli diritti *iuria activae civitatis*. Secondo tale prospettiva, gli stranieri avevano diritto pieno di soggiorno nel territorio nazionale, salvo le limitazioni stabilite dalla legge per motivi di sanità e sicurezza, concetto in cui non rientrava la carenza di mezzi economici, in considerazione anche «*dell'ampia visione di solidarietà sociale a cui è improntato tutto l'ordinamento costituzionale*».

La Corte costituzionale, contrariamente alla prospettazione offerta dal pretore, considera legittima la possibilità di revocare in ogni momento allo straniero il permesso di soggiorno e di limitare la sua libertà di circolazione e soggiorno, fatto salvo il rispetto dei diritti fondamentali.

Secondo la Consulta, «*le posizioni del cittadino e dello straniero nei riguardi dello Stato diversificano sostanzialmente, sol che si consideri che il cittadino ha, nel territorio dello Stato, un suo domicilio stabile sì da rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato stesso. Non solo, ma ha diritto di risiedere nel territorio del proprio Stato senza limiti di tempo e non può esserne allontanato per nessun motivo. Di contro, lo straniero non ha, di regola, un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno in altri Stati; può entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni, e per lo più, per un periodo determinato, sottostando a quegli obblighi che l'ordinamento giuridico dello Stato ospitante gli impone al fine di un corretto svolgimento della vita civile*».

Ma è nella giurisprudenza successiva che la Corte costituzionale darà definitivamente risposta al seguente interrogativo, di fondamentale importanza ai

fini della presente analisi: premesso che l'art. 3 Cost. si applica soltanto ai diritti fondamentali, allorquando vengono in discussione diritti carenti di tutela costituzionale, quali i diritti di ingresso e soggiorno dello straniero nel territorio italiano, il legislatore potrebbe compiere scelte anche irragionevoli, purché ciò avvenga con legge e senza pregiudizio per le norme di diritto internazionale? Il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 62 del 1994, ha ritenuto che *«la mancanza nello straniero di un legame ontologico con la comunità nazionale, e quindi di un nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano, conduce a negare allo stesso una posizione di libertà in ordine all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano, dal momento che egli può entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni (revocabili in ogni momento) e, per lo più, per un periodo determinato»*. Da tale affermazione si ricava la qualificazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero come diritti non fondamentali, carenti di tutela costituzionale<sup>308</sup>. Ancora, la Corte coglie l'occasione per affermare che la materia interseca *«svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione»*. Tali interessi determinano l'esistenza di un ampio margine di scelta in capo al legislatore, *«il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli»*<sup>309</sup>.

Dalle coordinate offerte dalla Corte costituzionale, attenta dottrina ha ricavato una distinzione di primaria importanza: nell'ambito dei diritti inviolabili dello straniero si applica l'art. 3 Cost., ma l'ordinario sindacato di ragionevolezza deve tener conto di quelle *«differenze di fatto»*, coincidenti con l'esclusività del diritto di incolato, che consentono di giustificare un'ampia gamma di trattamenti differenziali; per l'ingresso e il soggiorno, configurati quali diritti non fondamentali per lo straniero, alla "tenue" garanzia della riserva di legge di cui

---

<sup>308</sup> M. SAVINO, *La Corte costituzionale e l'immigrazione: quale paradigma?*, cit., p. 178.

<sup>309</sup> Espressione ripresa anche da sent. 206/2006 e 148/2008.

all'art. 10 Cost., si affianca il flebile controllo della non manifesta irragionevolezza<sup>310</sup>.

Con la sentenza n. 353 del 1997 la Corte costituzionale si è occupata dell'immigrazione irregolare, dichiarando la legittimità costituzionale degli interventi di contrasto all'immigrazione in quel momento esistenti; nelle molteplici difficoltà che il legislatore incontra nel regolare il fenomeno, la Consulta non ha mancato di sottolineare come la disciplina dell'immigrazione rappresenti un profilo essenziale della sovranità dello Stato, il quale non può sottrarsi al compito di presidiare le proprie frontiere e di stabilire regole in funzione di un ordinato flusso migratorio nonché di una adeguata accoglienza.

Un punto di svolta nel ragionamento della Consulta si ritrova con la successiva sentenza n. 105 del 2001: essa ha chiarito che *«il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'articolo 13 della Costituzione»*, con ciò distinguendo il profilo della circolazione e soggiorno da quello afferente alla libertà personale. La Corte tiene a precisare che *«le garanzie dell'articolo 13 della Costituzione»* non subiscono *«attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risultarne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale»*.

Parimenti, la Corte di Cassazione ha sostenuto la necessità di consentire l'ingresso nel territorio dello Stato al cittadino straniero presente alla frontiera, al fine di esaminare la sussistenza dei presupposti per l'ottenimento di protezione. Secondo la Cassazione, l'asilo non va inteso *«come un diritto all'ingresso nel territorio dello Stato, quanto piuttosto e anzitutto, come il diritto dello straniero di accedervi al fine di esservi ammesso alla procedura di esame della domanda di protezione»*. Trattasi, in definitiva, *«di un diritto finalizzato a consentire*

---

<sup>310</sup> M. SAVINO, *La Corte costituzionale e l'immigrazione*, cit., p. 179.

*accertamenti successivi per un giudizio definitivo sull'identità dello status o qualifica di rifugiato»<sup>311</sup>.*

La Corte di Cassazione trae dal ragionamento poc'anzi esposto un'ulteriore conseguenza, desumendone un diritto di presentare istanza di protezione internazionale anche per lo straniero entrato illegalmente nel territorio dello Stato, e un parallelo dovere per l'Amministrazione di esaminare la domanda astenendosi da ogni forma di respingimento o espulsione<sup>312</sup>.

L'indicazione più pregnante proviene, tuttavia, dalla Corte costituzionale, che con la sentenza n.194/2019<sup>313</sup>, si trova a dover valutare l'asserita violazione del riparto di competenze disegnato dal Titolo V, Parte II, della Costituzione dal d.l. n.113/2018, noto come decreto-sicurezza.

Il Decreto Immigrazione e Sicurezza n. 113 del 2018<sup>314</sup>, convertito nella legge n. 132 del 2018, ha suscitato accese critiche per le novità introdotte al fine di arginare gli ingressi di migranti nel territorio italiano<sup>315</sup>.

---

<sup>311</sup> Cass., sez. I, sent. 25028/2005.

<sup>312</sup> Cass. sez. I, sent. 26253/2009, su cui M. ACIERNO, *Misure di protezione internazionale, permessi umanitari ed unicità della giurisdizione del giudice ordinario nella più recente giurisprudenza di legittimità*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2010, pp. 107 ss.

<sup>313</sup> G. CONTI, *Troppo presto per giudicare... ma con qualche premessa interpretativa generale. I ricorsi in via principale di cinque Regioni contro il c.d. "decreto sicurezza e immigrazione"* (Nota alla sentenza 194 del 2019 della Corte costituzionale), in *forumcostituzionale.it*.

<sup>314</sup> Il Decreto è stato oggetto di analisi, *ex multiis*, da parte di S. PIZZORNO, *Considerazioni, anche di costituzionalità, su alcune delle principali novità introdotte dal decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza") in tema di diritto d'asilo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 10, 2018; A. PACE, *Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del cd. decreto legge "sicurezza e immigrazione"*, in *Associazione per gli Studi giuridici sull'immigrazione*, 18 ottobre 2018; S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2018; E. XHANARI, T. SPANDRIO, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, in *Diritti Fondamentali.it*, n. 2, 2018, p. 15; A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel 'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini'*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1-2, 2019 del 12 aprile 2019, pp. 65 ss; F. GUELLA, *Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1-2, 2019 del 12 aprile 2019, pp. 48 ss.

<sup>315</sup> M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il Decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, pp. 1-39; C. PADULA, *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il d. 113/2018?*, in *Questione Giustizia*, Rubrica Diritti senza confini, 22 novembre 2018; *Il regime intertemporale nell'ambito della protezione umanitaria ai tempi del d.l. 113/2018*, [www.asgi.it](http://www.asgi.it), 15 ottobre 2018; A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018; F. CURI (a cura di), *Il Decreto Salvini Immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n.113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, Pisa, 2019; D. BELLUCCO, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018*, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it).

La previsione più discussa è contenuta nell'articolo 1 del decreto, il quale ha abrogato la protezione umanitaria, sostituendola con casi tassativi in cui è possibile ottenere il permesso di soggiorno<sup>316</sup>.

Il Presidente della Repubblica, in sede di emanazione, rivolgendosi al Presidente del Consiglio ha sottolineato «*che, in materia, come affermato nella Relazione di accompagnamento al decreto, “restano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato”, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'articolo 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia*»<sup>317</sup>.

Nonostante tale monito, in sede parlamentare si è proceduto alla conversione, e la questione di fiducia posta ne ha impedito qualsiasi emendamento.

Le perplessità emerse in dottrina e in giurisprudenza sulla legittimità di tale intervento normativo confermano la fondamentale importanza che riveste il tema dei limiti che il legislatore incontra nel disciplinare la materia dell'immigrazione.

La questione riguarda l'abrogazione della protezione umanitaria, e il limite derivante dalla conformità agli obblighi eurounitari ed internazionali.

Il diritto dell'Unione europea, invero, impone solo il riconoscimento dello stato di rifugiato e della protezione sussidiaria, di cui all'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a tenore del quale «*nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti*».

Analogamente, il sistema CEDU tutela lo straniero dal concreto rischio che la persona sia sottoposta a tortura o trattamento inumano<sup>318</sup>.

---

<sup>316</sup> Si prevede la protezione per motivi di protezione sociale, per le vittime di violenza domestica, di particolare sfruttamento lavorativo, ma altresì in caso di calamità, atti di particolare valore civile o, infine, per la necessità di cure mediche. Per contro, il permesso di soggiorno per motivi umanitari era caratterizzato da estrema “generalità” e “atipicità”, non avendo il legislatore precisato i limiti dei “seri motivi umanitari” e degli “obblighi costituzionali o internazionali” cogenti per lo Stato italiano.

<sup>317</sup> *Decreto Sicurezza e Immigrazione: Mattarella emana e scrive a Conte*, su *Quirinale.it*, 4 ottobre 2018.

<sup>318</sup> Sent. 22 giugno 2004, n. 17341/03, F. v United Kingdom; 9 dicembre 2004, n. 2035/04, I.I.N. v. The Netherlands; 28 febbraio 2008, n. 37201/06, Saadi v. Italia.

Quanto invece al limite alla discrezionalità del legislatore derivante dalla cornice costituzionale, occorre, *in primis*, far riferimento alle decisioni della Corte di Cassazione che, *ex multis*, con la sentenza 4455/2018, ravvisava nella protezione umanitaria una delle forme di attuazione dell'asilo di cui all'art. 10, comma 3, Cost.

È la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 194/2019<sup>319</sup>, si pronuncerà analizzando i profili di illegittimità poc'anzi accennati.

Essa conferma che le prime due forme di protezione (status di rifugiato e protezione sussidiaria) trovano fonte diretta nelle normative internazionali ed europee, mentre la protezione umanitaria è un istituto riconducibile a previsioni dell'ordinamento interno.

Secondo la Consulta, con l'impugnato art. 1 del d.l. n. 113 del 2018 il legislatore ha specificato, con ipotesi nominate, i «*seri motivi di carattere umanitario*» prima genericamente enunciati all'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione.

La prospettiva da cui muove la Corte è che l'intervento rientra nell'ambito delle competenze legislative esclusive dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost, coinvolgendo, innanzitutto, la materia «immigrazione».

Il Giudice delle leggi rammenta come su tale materia il legislatore statale goda di «*ampia*» discrezionalità<sup>320</sup>, essendo «*collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici*»<sup>321</sup>.

Tuttavia, aggiunge la Consulta, «*pur disponendo di tale ampia discrezionalità, il legislatore naturalmente resta sempre tenuto al rispetto degli obblighi internazionali, sulla base dell'art. 117, primo comma, Cost., e costituzionali (sentenze n. 202 del 2013, n. 172 del 2012 e n. 245 del 2011), compreso il criterio di ragionevolezza intrinseca (tra le altre, sentenza n. 172 del 2012)*».

Le disposizioni impugnate, inoltre, sono espressione della competenza legislativa statale in materia di «*diritto di asilo*», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., che nell'ordinamento costituzionale italiano copre uno spettro più ampio rispetto al diritto dei rifugiati di cui alla citata Convenzione di Ginevra. Per la

---

<sup>319</sup> Su cui G. CONTI, *Troppo presto per giudicare... ma con qualche premessa interpretativa generale*, cit.

<sup>320</sup> Sentenze n. 277 del 2014, n. 202 del 2013 e n. 172 del 2012.

<sup>321</sup> Sentenze n. 172 del 2012 e n. 250 del 2010.



definizione del contenuto di tale materia, infatti, ci si deve riferire all'art. 10, terzo comma, Cost., che appunto riconosce il «*diritto d'asilo nel territorio della Repubblica*» come diritto fondamentale dello straniero «*al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana*».

Dalle parole della Corte, così come dal monito del Presidente Mattarella in sede di emanazione, sembra emergere l'auspicio per un'applicazione «*costituzionalmente e internazionalmente*» orientata dell'art. 1 d.l. 113/2018, ferma restando una eventuale e successiva valutazione di costituzionalità delle norme impugnate in via incidentale<sup>322</sup>.

Il decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, è noto come decreto sicurezza-bis.

L'art. 1 del decreto ha modificato l'articolo 11 del d. lgs. 286/1998 inserendo il nuovo comma 1 ter, ai sensi del quale «*Il Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento di cui al comma 1 bis e nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, paragrafo 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, resa esecutiva dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689. Il provvedimento è adottato di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri*».

---

<sup>322</sup> C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *ConsultaOnline*, n. 2, 2019, p. 392; O. SPATARO, *Fenomeno migratorio e categorie della statualità. Lo statuto giuridico del migrante*, Torino, 2020, p. 58 sottolinea che il decreto sicurezza va interpretato e applicato in conformità ai principi costituzionali e agli obblighi sovranazionali, e dunque tutelando lo straniero come persona.

L'art. 2 ha previsto al contempo sanzioni amministrative per le ipotesi di inottemperanza al suddetto divieto.

Ancora, il d.l. in questione ha statuito: la facoltà per il questore di disporre il trattenimento dei richiedenti asilo per farne accertare la nazionalità o l'identità, da attuarsi per i primi 30 giorni all'interno di appositi spazi nei punti di crisi (hotspot); l'esame accelerato delle domande di asilo presentate in zone di frontiera o di transito definite con apposito decreto del Ministro dell'interno; restrizioni al diritto di difesa dei richiedenti asilo che presentano domanda reiterata di asilo; l'esame accelerato e l'inversione dell'onere della prova per le domande di asilo delle persone appartenenti a Paesi di origine definiti sicuri; la riduzione del sistema di accoglienza per i richiedenti asilo; il trattenimento degli espulsi o respinti in non meglio precisate strutture afferenti all'amministrazione della pubblica sicurezza; il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo.

Anche tale decreto ha suscitato l'intervento del Presidente Mattarella, il quale non ha mancato di sottolineare come il divieto d'ingresso debba *«essere disposto nel rispetto degli obblighi internazionali»*<sup>323</sup>.

I profili critici in esso contenuti sono emersi nel caso della Sea Watch 3, nave umanitaria battente bandiera straniera.

Nel giugno 2019, il suo Capitano, dopo aver richiesto senza esito positivo l'ingresso nelle acque territoriali italiane per far sbarcare 53 persone soccorse in acque internazionali, entrò ugualmente nel porto di Lampedusa.

Il procedimento penale a carico della Comandante Rackete, si è concluso nel gennaio 2020 con il proscioglimento da parte della Corte di Cassazione.

---

<sup>323</sup> G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2019, p. 645, a fronte del monito del Presidente, proponeva due possibili alternative per garantire il rispetto della Costituzione: *«il ripristino della normativa sulla protezione umanitaria succedaneo della legge di attuazione del terzo comma articolo 10, ovvero – meglio – una normativa che finalmente dia diretta attuazione a quanto previsto in Costituzione, garantendo a chiunque sia straniero nel nostro territorio di far valere il proprio diritto soggettivo perfetto. Sarà poi compito del giudice, in sede di accertamento, verificare il fondamento della pretesa»*. L'Autore aggiunge anche che la necessità di una politica dei flussi regolati impone di chiamare in causa l'Europa. Più nello specifico, il contrasto tra la normativa interna e gli obblighi internazionali appare ravvisabile a fronte della Convenzione di Montego Bay, a tenore della quale *«il comandante della nave è tenuto a osservare la normativa internazionale»* e che *«ogni Stato deve esigere che il comandante [...] presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo»*.

Più nello specifico, la Corte, considerando le tutele del diritto marittimo, dei diritti umani e del diritto di asilo, ha desunto un vero e proprio diritto di sbarco dei migranti salvati al fine di poter inoltrare la domanda di protezione internazionale. Secondo la Suprema Corte, «[non] può considerarsi compiuto il dovere di soccorso con il salvataggio dei naufraghi sulla nave e con la loro permanenza su di essa, poiché tali persone hanno diritto a presentare domanda di protezione internazionale secondo la Convenzione di Ginevra del 1951, operazione che non può certo essere effettuata sulla nave»<sup>324</sup>. La Cassazione esclude l'applicazione nel caso di specie dell'art. 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, il quale prevede la possibilità di impedire il passaggio di navi straniere in acque nazionali quando esso sia pregiudizievole per la pace, il buon ordine o la sicurezza dello Stato costiero in quanto violi norme nazionali sanitarie o sull'immigrazione. Secondo il giudice di legittimità, tale articolo non può costituire una deroga al dovere di salvare (e di conseguenza far sbarcare in sicurezza) persone alla deriva in mare.

Dal quadro giurisprudenziale tratteggiato, si ricava che la Consulta, pur nel ribadire il compito, ineludibile, che lo Stato ha di presidiare le proprie frontiere, tiene a precisare che il godimento dei diritti fondamentali è garantito anche per gli stranieri irregolari o clandestini, specificamente qualora sia in gioco la dignità della persona umana<sup>325</sup>.

Autorevole dottrina ravvisa un c.d. “nervo scoperto”<sup>326</sup> per la tutela dei diritti degli stranieri nella distinzione che la Consulta pone tra stranieri regolari e irregolari: se per i primi è riconosciuto il pieno godimento dei diritti fondamentali, nella seconda ipotesi viene salvaguardato il c.d. “nucleo duro” di essi.

Va, tuttavia, precisato che la Cassazione, basandosi sul quadro costituzionale e sugli obblighi internazionali analizzati, ha affermato l'esistenza di un diritto di sbarco dei migranti salvati in operazioni di soccorso in mare al fine di poter inoltrare la domanda di asilo o protezione internazionale, riconducendo tali diritti

---

<sup>324</sup> Corte di Cassazione, Terza sezione penale, sent. 6626/2020.

<sup>325</sup> Sent. n. 61 del 2011.

<sup>326</sup> A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2011, p. 7.

nell'alveo di quelle posizioni giuridiche soggettive tutelabili a prescindere dalla irregolarità dell'ingresso nel Paese<sup>327</sup>.

Il d.l. n. 130/2020 ha poi recuperato il riferimento agli «*obblighi costituzionali e internazionali*», senza, tuttavia, reintrodurre la possibilità di rilasciare il permesso di soggiorno per «*seri motivi umanitari*». Sembra che tale scelta sia stata giustificata dalla volontà di recepire il riferimento del Capo dello Stato agli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, senza, tuttavia, giungere ad un aperto contrasto col Governo precedente.

Le riflessioni elaborate consentono di rimarcare la necessità di interventi legislativi ad ampio spettro, svincolati da una visione meramente emergenziale dell'immigrazione. Il riordino della normativa sui vari *status* consentirebbe, così, di svincolare il diritto costituzionale d'asilo «*dall'incertezza tipica dei diritti senza legge*»<sup>328</sup>.

In questa direzione si muove la recente approvazione, da parte del Consiglio e del Parlamento dell'UE, del Regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo. Esso mira a trasformare l'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in un'Agenzia con il compito di migliorare il funzionamento del sistema europeo comune di asilo, fornendo una maggiore assistenza operativa e tecnica agli Stati membri, contribuendo a una maggiore convergenza nella valutazione delle domande di protezione internazionale.

---

<sup>327</sup> Orientamento peraltro conforme a quanto sostenuto in dottrina. Si vedano M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua*, cit.; O. SPATARO, *Fenomeno migratorio e categorie della statualità*, cit., p. 86, segnala la sussistenza di un «*orientamento giurisprudenziale che si oppone ad una certa visione politica della gestione del fenomeno migratorio, orientata alla prevalenza delle istanze della sovranità territoriale, e che, a tale scopo, pone in atto interventi normativi e politiche che assicurano la massima tutela delle frontiere, anche a discapito dei diritti umani sanciti e tutelati da norme internazionali*»; A.M. PELLICONI, M. GOLDONI, *La banalità dei porti chiusi per decreto. Osservazioni sui profili di legittimità del decreto interministeriale 150/2020*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2020 ritengono che il richiedente asilo non solo possa trovarsi al di fuori dell'Italia, ma debba essere messo in grado di raggiungerla. Tale convincimento si fonda sulla lettera della norma, che nulla dice in merito alla presenza in Italia quale prerequisite del diritto all'asilo, e dagli esempi di riconoscimento di tale diritto in capo a soggetti non presenti sul territorio italiano, in seguito a cui le autorità italiane si sono adoperate per il successivo arrivo in Italia. Viene al contempo richiamato l'orientamento espresso dal Tribunale di Roma nel caso Öcalan, sentenza dell'01.10.1999, e nella sentenza n. 22917/2019. L'impedimento sarebbe invece legittimo solo qualora si avesse avuto modo di accertare che i richiedenti non soddisfano i requisiti soggettivi per beneficiare del diritto, attraverso una procedura condotta extraterritorialmente. Gli autori si associano a quell'orientamento secondo cui l'art. 10 co. 3 costituisce al minimo un diritto soggettivo perfetto ad entrare nel territorio dello Stato per presentare domanda di asilo.

<sup>328</sup> C. SALAZAR, *Lo "statuto costituzionale dello straniero" e il diritto d'asilo*, cit., p. 347.

Il Regolamento trae origine dalla volontà di sviluppare e predisporre un sistema europeo comune di asilo (CEAS) conforme ai valori e alla tradizione umanitaria dell'Unione e governato dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità<sup>329</sup>.

Ciò nella consapevolezza che sussistono «*disparità significative fra gli Stati membri per quanto riguarda la concessione della protezione internazionale e la forma che riveste tale protezione. Occorre che tali disparità vengano ridotte garantendo una maggiore convergenza delle valutazioni delle domande di protezione internazionale e assicurando un livello uniforme di applicazione del diritto dell'Unione, sulla base di elevati standard di protezione, in tutta l'Unione*»<sup>330</sup>.

### **3.4 La rilevanza del territorio nella garanzia dei diritti sociali**

La correlazione tra straniero e territorio, oltre ad intersecare le problematiche afferenti ad ingresso, circolazione e soggiorno, è al contempo oggetto di analisi da parte di coloro che si occupano dell'estensione dei diritti sociali al non cittadino.

Il territorio, infatti, oltre ad essere sede spaziale in cui la persona esercita le proprie libertà, assume rilevanza per la sua capacità di “immagazzinare” risorse che servono a soddisfare bisogni della collettività.

Tuttavia, il noto fenomeno della globalizzazione, unitamente alla presenza di non cittadini nel territorio italiano, rende difficoltoso per lo Stato riuscire a soddisfare la sempre maggior richiesta di diritti che hanno un costo per lo Stato, proveniente tanto dai cittadini quanto dagli stranieri.

Da qui, la necessità di affrontare, seppur brevemente, il tema dell'estensione dei diritti sociali al non cittadino, per sua natura correlato al territorio sotto due differenti profili: il primo, afferente alla capacità del territorio di apprestare tutela per una sempre più ampia platea di soggetti; il secondo, relativo alla residenza

---

<sup>329</sup> Nel considerando n.2 del Regolamento PE-CONS 61/21 si dà atto che «*una politica comune nel settore dell'asilo basata sulla piena e completa applicazione della convenzione relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, quale integrata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, costituisce uno degli elementi fondamentali dell'obiettivo dell'Unione relativo all'istituzione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a cittadini di paesi terzi o apolidi che cercano protezione internazionale nell'Unione*».

<sup>330</sup> Considerando n. 3 del Regolamento PE-CONS 61/21.

quale criterio di collegamento tra individuo e territorio che, secondo alcune ricostruzioni, è stato concepito quasi come un surrogato della cittadinanza nell'attribuzione di diritti e doveri<sup>331</sup>.

Quanto al primo aspetto, è stato ben osservato che nella garanzia di diritti e libertà occorre effettuare una scelta "a somma zero", in quanto la tutela di un diritto sociale può arrecare un pregiudizio nel riconoscimento di altri diritti che hanno un costo e devono, peraltro, essere distribuiti in modo uniforme. Di qui, la rilevanza del dovere di contribuzione fiscale, gravante su tutti coloro che, avendo la capacità di produrre reddito all'interno del territorio, sono chiamati a farsi carico delle spese che il c.d. *Welfare State* sostiene per ridistribuire le risorse derivanti dal "libero gioco delle forze sociali" e dai meccanismi spontanei del mercato<sup>332</sup>.

Peraltro, come già accennato, si tratta di una sfida che lo Stato nazione oggi si trova a dover fronteggiare con maggiori difficoltà rispetto al passato: la globalizzazione delle economie e dei mercati, l'esistenza di sistemi produttivi che hanno costi più bassi, il calo demografico, il basso tasso di occupazione hanno, infatti, alterato gli equilibri del *Welfare State* e sembrano mettere in crisi la qualificazione del territorio come elemento costitutivo dello Stato.

Con la sentenza n. 455 del 1990 la Corte costituzionale aveva chiarito che i diritti sociali, pur se condizionati nella loro attuazione dalla disponibilità di risorse, si elevano allo stesso rango dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, in quanto espressione di valori o principi<sup>333</sup>.

---

<sup>331</sup> A. CIANCIO, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002, p. 55: «il riferimento al territorio ed alla solidità dei rapporti con esso richiama un recente e sempre più diffuso atteggiamento culturale volto a valorizzare l'elemento materiale dello Stato quale centro di imputazione di un complesso di valori a favore di coloro che si trovano legati ad esso in modo non occasionale». Da ciò, una consistente attenuazione della tradizionale distinzione tra cittadini e stranieri e la valorizzazione del concetto di "residente" quale criterio di imputazione di una serie di rapporti giuridici.

<sup>332</sup> G. RAZZANO, *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, in *Gruppo di Pisa*, 3 settembre 2012, p. 40 ritiene che la grande colpa del *Welfare State* sia «aver legittimato politicamente la separazione (non la distinzione) fra sfera economica e sfera sociale, attribuendo alla prima il compito di produrre ricchezza e alla seconda il compito di ridistribuirla».

<sup>333</sup> G. RAZZANO, *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, cit., p. 7.

Più di recente, con la nota sentenza n. 275 del 2016, la Corte costituzionale italiana ha ribadito che esiste un nucleo incomprimibile di tutela dei diritti che non può essere sacrificato neppure a fronte di rigorose esigenze di bilancio<sup>334</sup>.

Peraltro, negli Stati regionali il discorso si complica ulteriormente, in quanto la distribuzione delle competenze ha delle evidenti ripercussioni sulla tutela dei diritti<sup>335</sup>.

Si pensi alle materie della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza sociale, ove l'attribuzione di prerogative regionali sembra voler rispondere alla esigenza di erogare servizi che siano effettivamente conformi alle necessità della popolazione residente sul territorio regionale<sup>336</sup>. Ciò, beninteso, senza poter prescindere da un'attività di coordinamento statale per garantire in maniera uniforme quanto meno un nucleo minimo dei diritti sociali sull'intero territorio nazionale, come risulta dalla competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.)<sup>337</sup>. È

---

<sup>334</sup> Principio già espresso con la sentenza n. 432 del 2005. Su questi temi, L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur.cost.*, n. 6, 2016, pp. 2339 ss.; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *ConsultaOnline*, n. 1, 2017; L. MADAU, *"È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"*. Nota a Corte cost. n. 275/2016, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2017; N. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2017; F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2016, pp. 2499 ss.

<sup>335</sup> C. BERTOLINO, *Territori e appartenenze territoriali: alla ricerca di una ricomposizione di sistemi 'scomposti'*, in *Federalismi.it*, 22 giugno 2018, p. 8 sottolinea la tendenza a una «spiccata 'territorialità' dei diritti su base regionale o locale».

<sup>336</sup> Per una panoramica sulla tematica secondo l'assetto antecedente alla riforma del Titolo V avvenuta con legge costituzionale n.3, 2001, U. DE SERVIO, *Riforma del regionalismo e Stato sociale*, in AA. VV. *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Milano, 1997.

<sup>337</sup> Amplessima la bibliografia sul tema, tra cui M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016; ID., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002, pp. 345 ss.; G. BARTOLI, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali: profili interpretativi*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2010; L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, 2013, pp. 103 ss.; L. CUOCOLO, *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2003, pp. 389 ss.; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007; N. LONGO, *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Roma, 2012; G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005, pp. 43 ss.; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un*

stato ben osservato che «i livelli essenziali, dunque, si pongono come strumento di garanzia non soltanto dell'unità dello Stato, ma anche della solidarietà tra differenti territori: in assenza delle risorse necessarie a garantirli, lo Stato è chiamato a intervenire per assicurarli»<sup>338</sup>.

Quanto al secondo profilo, ovvero quello afferente alla rilevanza del territorio nell'estensione dei diritti sociali al non cittadino, non può negarsi la rilevanza della sussistenza di un «mosaico di discipline»<sup>339</sup>, considerato che, oltre al trattamento giuridico dello straniero che si evince dal quadro costituzionale, legislativo, internazionale ed eurounitario, occorre tener conto di quell'assetto, più propriamente legato al territorio, che delinea il welfare locale dei migranti<sup>340</sup>.

Quanto al quadro legislativo nazionale, l'art. 2 del d. lgs 286/1998, noto come Testo unico sull'immigrazione, (d'ora in poi TUI), prevede che «allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti». E esso precisa che lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente; che lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale, gode di parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici

---

confronto giurisprudenziale, Torino 2010, pp. 57 ss.; C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m, Cost)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 87 ss.; ID., *I livelli essenziali delle prestazioni*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte speciale*, I, Milano, 2006; E.A. FERIOLO, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed uguaglianza*, in *Le Regioni*, n. 2/2006, pp. 564 ss.; C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, 2008; F. PATERNITI, *Spunti di riflessione sui problemi di tutela dei diritti sociali nella legislazione regionale*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2019.

<sup>338</sup> G. BONERBA, *Tutela dei diritti sociali e contenimento della spesa negli stati regionali: un confronto tra Italia e Spagna*, in *Gruppo di Pisa*, Settimo seminario annuale con i dottorandi in materie gius-pubblicistiche Università degli studi Roma Tre 21 settembre 2018, p. 18.

<sup>339</sup> Espressione di L. MEZZETTI, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione. L'esperienza italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, p. 3, il quale richiama M.D. FERRARA, *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2017, pp. 265 s.

<sup>340</sup> L. MEZZETTI, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione*, cit., p. 3.



servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge. Inoltre, tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio italiano nonché le loro famiglie godranno di parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani.

Per quel che concerne la tutela riservata allo straniero a livello locale, l'art. 3 comma 5 del TUI prevede che *«nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana»*.

Se dall'art. 2 del Testo Unico si evince l'importanza della distinzione tra stranieri regolarmente o non regolarmente presenti sul territorio nel riconoscimento dei diritti, le discipline regionali e locali introducono distinzioni ulteriori, col rischio di erodere l'uniformità della condizione giuridica dello straniero sul territorio nazionale<sup>341</sup>.

Molte di queste normative hanno attribuito nel corso del tempo rilievo alla residenza regolare e continuativa dello straniero nel territorio statale, quale indice della sussistenza di un legame effettivo con la comunità ospitante che può

---

<sup>341</sup> F. BIONDI DAL MONTE, *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in *Gruppo di Pisa*, p. 13; P. BONETTI, *I principi, i diritti e i doveri. Le politiche migratorie*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004, p. 175 ss; T. CAPONIO, *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna, 2006; P. PASSAGLIA, *«Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti)*, in *Foro it.*, vol. I, 2006, p. 351; G. BASCHERINI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del "pacchetto sicurezza". Osservazioni a margine delle sentenze 269 e 299 del 2010*, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 3901; A. RUGGERI, C. SALAZAR, *«Ombre e nebbia» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V*, in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di), *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España, Tirant lo Blanch, Valencia*, 2005, pp. 309 ss; L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011, p. 3; C. SALAZAR, *Leggi regionali sui diritti degli immigrati*, *Corte costituzionale e "vertigine della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal governo in via principale*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Milano, 2010, pp. 392 ss; D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 1036 ss; D. STRAZZARI, *Stranieri regolari, irregolari, "neocomunitari" o persone? Gli spazi d'azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un'ambigua sentenza della Corte*, in *Le Regioni*, n. 5, 2011, pp. 1037 ss.

fungere, talvolta, da requisito per accedere alla prestazione sociale; altre volte, da fattore premiale.

Tali leggi sono state sovente oggetto di sindacato di legittimità costituzionale.

È stato perspicacemente notato<sup>342</sup> che la Corte costituzionale sembra aver utilizzato un approccio «cartesiano», che ha condotto a distinguere quattro categorie di prestazioni sociali. La prima categoria racchiude le prestazioni «*personalissime*» – riconducibili al «*nucleo irriducibile*» del diritto alla salute o all'istruzione dei minori – che devono essere assicurate a tutti, per il sol fatto di essere presenti nel territorio<sup>343</sup>. Alla seconda categoria sono riconducibili le altre prestazioni «*primarie*», correlate al diritto a un alloggio, o all'assistenza a invalidi e inabili che sono dirette a soddisfare «*bisogni primari inerenti alla sfera di tutela della persona umana*». Tali prestazioni devono essere garantite a tutti gli stranieri regolarmente presenti sul territorio nazionale, quale che sia la durata del soggiorno<sup>344</sup>. Nella terza categoria, l'Autore annovera le altre prestazioni sociali, differenti da quelle sopra indicate, ma pur sempre riconducibili all'area dei diritti fondamentali (salute, istruzione, sicurezza sociale, housing sociale). In questo caso, l'Autore ha ravvisato la sussistenza di una logica territoriale più esigente, richiedendosi una certa durata del soggiorno (cinque anni) che funge da indicatore del radicamento territoriale. Infine, il quarto insieme racchiude le prestazioni esterne all'area dei «*livelli essenziali*» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m, Cost., ove la legge statale o regionale può prescrivere requisiti più stringenti che richiedono, pur sempre, una «*ragionevole correlazione tra la condizione cui è*

---

<sup>342</sup> M. SAVINO, *La Corte costituzionale e l'immigrazione: quale paradigma?*, cit., p. 206.

<sup>343</sup> La giurisprudenza costituzionale, con la sentenza n. 252 del 2001, in tema di diritto fondamentale alla salute, pur riconoscendo l'esigenza di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, ha evidenziato l'esistenza di un «*nucleo irriducibile*» di tutela della salute quale diritto fondamentale della persona anche per gli stranieri, «*qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso*».

<sup>344</sup> M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2017, p. 61 fa riferimento alla sentenza della Consulta n. 306 del 2008 «*che – in deroga al principio di equiparazione ai cittadini di tutti gli stranieri in possesso di un valido permesso di soggiorno – subordina la concessione di prestazioni assistenziali a condizioni più onerose. Per godere di prestazioni di questo tipo, è necessario e sufficiente il rispetto delle norme sull'ingresso e il soggiorno: nel bilanciamento tra il diritto all'assistenza di categorie vulnerabili di stranieri e l'interesse statale al controllo dei confini, il legislatore può ragionevolmente dare prevalenza al secondo, al fine di disincentivare pratiche abusive da parte dei migranti (welfare shopping)*».

*subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio».*

Per verificare la rilevanza del radicamento territoriale nella garanzia dei diritti sociali è certamente utile compiere una disamina della giurisprudenza costituzionale in materia.

Nella pronuncia n. 432/2005 della Corte costituzionale sulla legge regionale lombarda afferente alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto di linea per gli invalidi per cause civili, l'impostazione seguita è quella di utilizzare quale criterio di selezione quello della residenza nel territorio, anziché quello della cittadinanza<sup>345</sup>.

In aggiunta, quanto alle prestazioni che vanno oltre i livelli essenziali, è stato riconosciuto un *favor* per coloro che dimostrassero il loro radicamento territoriale quale indice di un percorso di integrazione.

La Corte costituzionale, con la sentenza del 19 luglio 2013 n.222, ha infatti affermato che *«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 arbitrati e irragionevoli. L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento duraturo, come l'abitazione, per un verso, si colloca a conclusione di un percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione degli alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia»*<sup>346</sup>.

Sennonché, il criterio della residenza regolare o del radicamento sul territorio, se da un lato può assurgere a fattore di inclusione mettendo di canto il problema del

---

<sup>345</sup> Corte cost., sent. 432/2005, § 5.2: *«mentre la residenza [...] appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio – a conclusioni diverse deve pervenirsi per la cittadinanza, che pertanto si presenta come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100 per cento la categoria dei beneficiari».*

<sup>346</sup> F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 572; D. MONEGO, *La "dimensione regionale" nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 marzo 2014; L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, cit., pp. 76 s.

rilievo da attribuire alla cittadinanza, può divenire al contempo fattore di esclusione.

Le sentenze della Corte costituzionale n. 106, 107 e 166 del 2018<sup>347</sup> si inseriscono nel filone giurisprudenziale sviluppatosi per rispondere ai quesiti afferenti alla costituzionalità delle disposizioni che introducono limitazioni, fondate sulla mancanza di radicamento territoriale, nell'accesso a talune prestazioni sociali.

Più nello specifico, tali pronunce hanno accolto le questioni di legittimità sollevate, seppur sotto differenti profili.

La sentenza n. 107/2018, relativa alla legge regionale veneta del 21 febbraio 2017 n. 6, che stabiliva quale titolo di preferenza per l'accesso agli asili nido la residenza prolungata in Regione, ha accolto la questione di legittimità sollevata in quanto la norma sembrava "distorcere" la *ratio* sottesa alla istituzione degli asili nido, indirizzandola «*non allo scopo di tutelare le famiglie che ne hanno bisogno, ma a quello di privilegiare chi è radicato in Veneto da lungo tempo*».

Inoltre, il parametro della "residenza protratta" rischiava, paradossalmente, di escludere alcuni soggetti dalle prestazioni pubbliche per il semplice fatto di avere esercitato la propria libertà di circolazione, costituzionalmente garantita.

Va, comunque, precisato che la dichiarazione di incostituzionalità contenuta nella sentenza 107/2018 prescinde dalla questione inerente alla "discriminazione dello straniero", diversamente dalla sentenza n.106/2018.

Quest'ultima afferisce alla legge della Regione Liguria 6 giugno 2017 n. 13, di modifica alla legge regionale 29 giugno 2004 n. 10, recante «*Norme per*

---

<sup>347</sup> Per un commento a tali sentenze, A. TRANFO, *Un profilo del diritto all'abitazione: l'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri (a margine della sent. n. 106/2018 della Corte costituzionale)*, in *Consulta Online*, n. 2, 2018, pp. 453 ss; D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, 28 agosto 2018; C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 27 gennaio 2019; M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 30 gennaio 2019; L. ARDIZZONE, *La Consulta dichiara illegittimo il criterio della «residenza prolungata sul territorio regionale» per l'ammissione all'asilo nido: breve nota a Corte cost., sent. 107/2018 (con un sintetico rinvio a sent. 106/2018)*, in *Consulta Online*, Studi 2018/II, pp. 447-452; A. PITINO, *Per l'accesso agli asili nido è incostituzionale il requisito della residenza protratta dei genitori nella Regione. E se lo fosse anche la residenza tout court?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 febbraio 2019; C. BERTOLINO, *I criteri di accesso agli asili nido quali presidio di eguaglianza nella loro funzione socio-educativa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 19 febbraio 2019.

*l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, e di modifica di altre discipline in materia»,* la quale stabiliva che, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, occorresse la regolare residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale.

La Consulta ha ritenuto che la disposizione censurata si risolvesse *«in una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli extracomunitari», «del diritto sociale all'abitazione»,* che la Corte sottolinea essere *«diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona».*

Ancora, la sentenza n. 166 del 2018 ha avuto ad oggetto i requisiti di accesso, consistenti nella residenza decennale sul territorio nazionale o quinquennale su quello regionale, per accedere al c.d. "Fondo sostegno affitti".

Anche in quell'occasione, la Corte costituzionale non manca di sottolineare che il sostegno alle abitazioni in locazione *«consiste in un contributo destinato al pagamento del canone, da erogarsi a soggetti che si trovino in una situazione di indigenza qualificata»,* condizione che parrebbe dunque la sola che può rilevare ai fini del conferimento del contributo. La misura, *«alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, viene riservata a casi di vera e propria indigenza»,* e ciò fa venir meno ogni rilevanza al più o meno lungo radicamento territoriale.

La questione si è riproposta col Decreto Immigrazione e Sicurezza n. 113 del 2018, convertito nella legge n. 132 del 2018, il cui art. 4-bis prevedeva che il permesso di soggiorno rilasciato ai richiedenti la protezione internazionale non costituisse titolo per l'iscrizione anagrafica. Tale disposizione, pacificamente interpretata come una disposizione di *«esclusione dall'iscrizione anagrafica»* della intera platea degli stranieri richiedenti asilo, è stata oggetto di acceso dibattito. E ciò in quanto l'iscrizione anagrafica è necessaria per accedere a numerosi diritti sociali, quali l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, oltre che a una serie di diritti correlati alla "durata" della regolare residenza (tra cui, *in primis*, la stessa acquisizione della cittadinanza)<sup>348</sup>.

---

<sup>348</sup> A. BUZZI, F. CONTE, *Cade il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo del "Decreto Salvini": irrazionale anche nelle intenzioni*, in *LaCostituzione.info*, 30 agosto 2020.

Nonostante molti Tribunali avessero proceduto in via interpretativa a far confluire la norma verso il rispetto dei valori costituzionali<sup>349</sup>, la Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza 186/2020<sup>350</sup>.

Sono molteplici i profili di illegittimità ravvisati dalla Consulta.

La disposizione è stata censurata per la sua “irrazionalità intrinseca”, ovvero la sua incoerenza rispetto alle finalità perseguite dal d.l. n. 113 del 2018.

Ed invero, d’un canto il legislatore, con la disposizione censurata, avrebbe inteso liberare le amministrazioni comunali dall’onere di far fronte agli adempimenti in materia di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo in ragione della precarietà della loro permanenza sul territorio; così provvedendo, tuttavia, il legislatore ha contraddetto la *ratio* complessiva del decreto-legge, consistente nell’obiettivo di aumentare il livello di sicurezza pubblica.

Più nello specifico, la norma in esame, impedendo l’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, finiva con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell’autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti nel territorio italiano medesimo.

Tale esclusione, afferma la Corte, rende problematica l’individuazione degli stranieri, con conseguenti problemi per la procedura di asilo.

Un secondo profilo di illegittimità della disposizione si ravvisa, secondo quanto affermato con la medesima pronuncia, per via dell’irragionevole disparità di trattamento che la norma censurata determina tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che con i cittadini italiani.

La Corte rammenta il superamento del dato letterale dell’art. 3 Cost. (che fa riferimento ai «cittadini»), sottolineando che «*il principio di eguaglianza vale*

---

<sup>349</sup> Trib. Firenze, ord.18 marzo 2019, il cui reclamo da parte del Ministero dell’Interno è stato deciso da Trib. Firenze, ord. 27 maggio 2019; Trib. Bologna, ord. 2 maggio 2019; Trib. Genova, ord.20 maggio 2019; Trib. Prato, ord. 26 maggio 2019; Trib. Lecce, ord. 4 luglio 2019; Trib. Parma, ord. 2 agosto 2019; Trib. Bologna, ord. 23 settembre 2019; Trib. Roma, ord. 25 novembre 2019.

<sup>350</sup> Su cui F. MANGANO, *La Corte costituzionale e l’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo (Corte cost. n. 186 del 2020)*, in *Questione Giustizia*, 23 dicembre 2020, secondo la quale l’opzione della interpretazione costituzionalmente orientata non è praticabile non garantendo quella generalità di effetti che solo la pronuncia di annullamento della Corte può determinare.

*pure per lo straniero quando trattisi di rispettare [i] diritti fondamentali»<sup>351</sup>, e che il legislatore non può introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non «in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria»<sup>352</sup>.*

Non sempre, chiarisce ancora una volta la Consulta, la differenziazione produce l'irragionevolezza della disposizione che la prevede, potendo il legislatore apprezzare e regolare nella sua discrezionalità le c.d. differenze di fatto, purché si tratti di un «*apprezzamento ragionevole*»<sup>353</sup>.

Secondo la Consulta, la norma censurata riserva un trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo a una particolare categoria di stranieri in assenza di una ragionevole giustificazione: se, infatti, la registrazione anagrafica è semplicemente la conseguenza del fatto oggettivo della legittima dimora abituale in un determinato luogo, la circostanza che si tratti di un cittadino o di uno straniero, o di uno straniero richiedente asilo, comunque regolarmente insediato, non può presentare alcun rilievo.

Lo *status* di straniero, insomma, non può essere di per sé considerato «*come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi*»<sup>354</sup>.

La norma censurata, privando i richiedenti asilo del riconoscimento giuridico della loro condizione di residenti, incideva quindi irragionevolmente sulla «*pari dignità sociale*», riconosciuta dall'art. 3 Cost. alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo *status* e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano.

Più di recente, con la sentenza 9/2021, la Consulta è tornata a pronunciarsi sulla questione del diritto all'abitazione, esprimendosi sulla legittimità degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «*Modifiche alla legge regionale*

---

<sup>351</sup> Sentenza n. 120 del 1967.

<sup>352</sup> Sentenza n. 432 del 2005.

<sup>353</sup> Sentenza n. 104 del 1969, richiamata dalle pronunce successive, sentenze n. 144 del 1970, n. 177 e n. 244 del 1974, n. 62 del 1994, n. 245 del 2011, e ordinanze n. 503 del 1987, n. 490 del 1988.

<sup>354</sup> In questi termini sentenza n. 249 del 2010; analogamente, tra le tante, sentenze n. 166 del 2018, n. 230, n. 119 e n. 22 del 2015, n. 309, n. 202, n. 172, n. 40 e n. 2 del 2013, n. 172 del 2012, n. 245 e n. 61 del 2011, n. 187 del 2010, n. 306 e n. 148 del 2008, n. 324 del 2006, n. 432 del 2005, n. 252 e n. 105 del 2001, n. 203 del 1997, n. 62 del 1994, n. 54 del 1979, n. 244 e n. 177 del 1974, n. 144 del 1970, n. 104 del 1969, n. 120 del 1967.

25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione)». Tale articolo prevedeva un meccanismo premiale, volto ad assegnare punti aggiuntivi ai soggetti che potessero dimostrare un più incisivo radicamento sul territorio.

Secondo la Corte, «il legislatore regionale ben può dare rilievo, ai fini della determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria di accesso, alla “prospettiva della stabilità”, ma tale aspetto, se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti».

La normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è finalizzata a soddisfare un bisogno della persona in quanto tale, senza che possano avere rilievo distinzioni basate su particolari tipologie di residenza. È il pieno sviluppo della persona umana, sancito dall'art. 3, secondo comma, Cost. il fine a cui tanto il legislatore nazionale che il legislatore regionale devono perseguire allorquando si tratta di erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell'individuo, come quello abitativo. Secondo la Corte, dunque, «ogni tentativo di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, quali in particolare quelle dirette a valorizzare la stabile permanenza nel territorio, sia nazionale sia comunale, deve essere quindi oggetto di uno stretto scrutinio di costituzionalità che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all'obiettivo di assicurare il diritto all'abitazione ai non abbienti e ai bisognosi».

I diritti sociali vengono, pertanto, annoverati tra i diritti sottesi al principio della dignità umana, che permea tutto l'impianto costituzionale.

### **3.5 Cittadinanza e territorio**

Il legame che sussiste tra straniero e territorio si ripercuote su differenti ambiti di studio del diritto costituzionale. Occorre, adesso, esaminare il rapporto che lega il cittadino e il territorio.



La dottrina costituzionalistica distingue tra una nozione legale di cittadinanza e un'accezione costituzionale.

La prima espressione trae origine dalla teoria dei diritti pubblici soggettivi<sup>355</sup> che è di certo legata a quel filone di pensiero, sorto agli albori dello Stato moderno con Hobbes, che configura i diritti del singolo come diritti "derivati" dal sovrano e dall'idea stessa di Stato.

Essa si focalizza sulla cittadinanza quale *status*, ovvero quale condizione di appartenenza dell'individuo allo Stato<sup>356</sup>, il quale diventa «fondamento e presupposto del riconoscimento dei diritti "pubblici" del soggetto»<sup>357</sup>.

L'appartenenza ad uno Stato, esplicantesi nella cittadinanza, comporta dunque la titolarità di diritti e doveri<sup>358</sup>.

Ponendo come oggetto di indagine l'accezione giuridica di cittadinanza, pur nella consapevolezza dell'esistenza di altre pur rilevanti nozioni<sup>359</sup>, è stato osservato

---

<sup>355</sup> La teoria, anticipata come detto dalle intuizioni di Hobbes, verrà successivamente formulata da Gerber e Laband, e definitivamente collocata all'interno del sistema generale da Georg Jellinek. Secondo tale teoria, i rapporti tra soggetti di diritto e lo Stato persona si configurano quali rapporti di subordinazione dei cittadini alla volontà superiore dello Stato, trovandosi i singoli in uno stato di soggezione. C.F. GERBER, *Ueber öffentlichen Rechte*, Tübingen, 1913; ID., *Diritto pubblico*, tr.it., Milano, 1971, pp. 5 ss; P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen, 1876; G. JELLINEK, *Allgemein Staatsrecht*, cit.; ID., *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, tr.it., Milano, 1912.

<sup>356</sup> G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1997, p. 39: «entro un determinato territorio (rigorosamente delimitato dai suoi confini nei confronti della restante parte del mondo) insiste una organizzazione generale, chiamata Stato, che stabilisce i requisiti necessari e sufficienti per appartenere a tale organizzazione, cosicché chiunque non possenga tali requisiti non fa parte di essa»; F. BELVISI, *Cittadinanza*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1998, p. 117.

<sup>357</sup> P. CAVANA, *Cittadinanza e pluralismo religioso nella Costituzione italiana*, in G. DALLA TORRE, F. D'AGOSTINO, *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Torino, 2000, p. 91; G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1997, p. 19; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, 1997.

<sup>358</sup> Innumerevoli sono gli studi dedicati ai diritti collegati allo status di cittadino, che affrontano la tematica non solo dal punto di vista giuridico ma anche sociologico e politico. Tra questi, T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, in ID., *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago, 1964, tr. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, 1976; D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994.

<sup>359</sup> D. ZOLO, *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, in *Filosofia politica*, n. 1, 2000: «Nell'uso moderno il termine 'cittadinanza' tende a presentare due significati distinti: uno teorico-politico e l'altro più propriamente giuridico»; P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, 2014 individua un senso politico, relativo a quella forma di integrazione che è la stessa partecipazione democratica; uno giuridico, riguardante l'attribuzione dei diritti che si dicono appunto di cittadinanza; M. BARBERIS, *Civis europaeus sum. Una ragionevole apologia della cittadinanza*, in *Filosofia politica*, n. 2, 2015; B. HENRY, *Aspetti del*

infatti che «non si è definiti cittadini perché si hanno determinati diritti e doveri, ma si hanno determinati diritti e doveri perché si è cittadini»<sup>360</sup>.

La cittadinanza intesa in senso giuridico racchiude in sé l'idea di appartenenza ad un gruppo circoscritto e per lo più stanziato in un determinato territorio circoscritto entro confini determinati, ove l'ordinamento giuridico, mediante l'attribuzione di diritti e doveri, produce un senso identitario nel cittadino rispetto alla sua comunità, nonché una tanto ricercata sensazione di sicurezza<sup>361</sup>.

Va a tal proposito ricordata la prospettiva giuspositivistica di Hobbes, secondo la quale si rende necessaria l'obbedienza all'autorità politica, organizzata in forma statale, per una pacifica convivenza civile ove possano affiorare i diritti.

Si tratta di un'impostazione certamente opposta a quella che guarda ai diritti in contrapposizione alla sovranità, e del resto condivisa anche da quel filone del giusnaturalismo che, personificato in Hume, Locke, Diderot, Kant, Bentham e Montesquieu, segnala che «solo la codificazione statale del diritto è garanzia, attraverso la sovranità, delle libertà concretamente raggiunte»<sup>362</sup>.

In altri termini, il diritto è correlato ad un preciso momento storico e ad un determinato territorio, ed è effettivo in quanto garantito dal potere sovrano.

Anche nello scenario francese, ove sorge la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, seppur si riscontra la contraddittorietà della proclamazione dei diritti universali a fronte di un forte senso di radicamento nel territorio nazionale, viene accentuato il significato di appartenenza immanente allo *status* di cittadino, grazie alla proclamazione dello Stato nazionale che racchiude in sé patria e popolo.

Sono altresì note le riflessioni compiute da Hannah Arendt, dopo il secondo conflitto mondiale, sulla piena assenza di diritti provocata dalla mancata

---

*dibattito italiano sulla cittadinanza*, in *Iride*, n. 1, 1997; P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2013.

<sup>360</sup> G. MANCINI, *Cittadinanza e 'Status' negli antichi e nei moderni*, Pescara, 2000, p. 84.

<sup>361</sup> A. CALORE, *Cittadinanze variabili*, in A. CALORE, F. MEZZETTI (a cura di), *I confini mobili della cittadinanza*, Torino, 2019, pp. 4 s.

<sup>362</sup> A. CATANIA, *Stato, cittadinanza, diritti*, Torino, 2000, p. 95; D. HUME, *Saggi e trattati morali letterari politici e economici*, tr. It. a cura di M. DAL PRA, Torino, 1974, pp. 660 ss; J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, cit., pp. 411 ss; D. DIDEROT, *Autorità politica*, tr.it., in ID., *Scritti politici*, a cura di F. DIAZ, Torino, 1967, pp. 503 ss; I. KANT, *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, tr. it. a cura di N. BOBBIO, V. MATHIEU, Torino, 1956, pp. 259 ss; J. BENTHAM, *Un frammento sul governo*, tr. it. a cura di S. MARCUCCI, Milano, 1990; C. MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, a cura di S. COTTA, Torino, vol. I, 1965, p. 273.

appartenenza a qualsivoglia comunità<sup>363</sup>, con la conseguente identificazione del “diritto ad avere diritti” con l’essere parte di una di esse.

La nozione arendtiana del diritto ai diritti è stata successivamente estesa mediante un approccio diverso da quello prettamente normativo, fondato sulla «*capacità attiva di rivendicare dei diritti in uno spazio pubblico*», ovvero di «*non essere escluso(a) dal diritto di battersi per i propri diritti*»<sup>364</sup>, qualora ci si trovi in luoghi diversi dai territori in cui i singoli hanno acquisito diritti e tutele.

Senonché, è stato sottolineato che «*qualsiasi pratica politica è territorializzata*», ovvero classifica gli individui o le popolazioni in base alla loro capacità di occupare uno spazio o di esservi ammessi, e che, parallelamente, i fenomeni di territorializzazione e deterritorializzazione si traducono in regimi di diritto e di accesso al diritto<sup>365</sup>.

Il binomio cittadinanza-diritti, strettamente legato al principio di legalità, sembra vacillare all’indomani del secondo conflitto mondiale, per cedere il posto alle statuizioni contenute nella Carta dell’Organizzazione delle Nazioni Unite del 1945, nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948, nella Costituzione italiana del 1948, ed infine nella legge fondamentale tedesca dell’anno successivo.

Non avendo il principio di legalità impedito che si verificassero i noti abusi del potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale, si riscoprì, infatti, il significato di “costituzione” quale limite e vincolo per i poteri pubblici, con una riscoperta dei

---

<sup>363</sup> H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, tr. it., Roma, 1967, p. 410, ove la filosofa esprime forti perplessità sulla possibilità che siano tutelati i diritti qualora venga meno l’ordinamento giuridico nazionale: «*né la sopravvivenza fisica, assicurata da qualche ente assistenziale pubblico o privato, né la libertà di opinione cambiano minimamente la situazione di fondamentale assenza di diritti [degli individui senza status giuridico]. La continuazione della loro vita è dovuta alla carità, e non al diritto, perché non esiste alcuna legge che costringa la nazione a sfamarli; la libertà di movimento, se ce l’hanno, non dà loro il diritto alla residenza che è goduto dal delinquente incarcerato; e la loro libertà di opinione è la libertà dei matti, perché quel che pensano non ha alcuna importanza per nessuno*».

<sup>364</sup> E. BALIBAR, *Cittadinanza*, tr. it., Torino, 2012, p. 89, il quale rileva il passaggio della formula “diritto ai diritti” «*da un’idea di potere costituito (il diritto ai diritti deriva dall’appartenenza a una comunità politica esistente, in particolare a uno Stato-nazione), a un’idea di potere costituente: si tratta della capacità attiva di rivendicare dei diritti in uno spazio pubblico, o meglio ancora, dialetticamente, della possibilità di non essere escluso(a) dal diritto di battersi per i propri diritti*».

<sup>365</sup> E. BALIBAR, *Cittadinanza*, cit., p. 93.

principi ispiratori della Dichiarazione dei diritti del 1789<sup>366</sup>.

Esemplificativamente, possono citarsi gli articoli 13 e 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948<sup>367</sup>, i quali, testualmente, prevedevano: «13. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato. 2. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese. 14. Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite».

Ma anche l'art. 15 della citata Dichiarazione del 1948 mostra una notevole rilevanza ai fini dell'indagine qui proposta. Tale articolo pone l'accento sulla cittadinanza, prevedendo che «ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza». Ne emerge una visione della cittadinanza quale «posizione fondamentale ed inviolabile»<sup>368</sup>.

Il problema del valore da attribuire alla cittadinanza è centrale nel pensiero di

---

<sup>366</sup> A. LIGUORI, *La teoria dei diritti fondamentali di Luigi Ferrajoli. Considerazioni epistemologiche e politiche*, in *Jura Gentium*, 2009 ove si afferma il principio della legalità sostanziale, sulla base della sottomissione anche della legge ai vincoli non più solo formali ma sostanziali imposti dai principi e dai diritti fondamentali espressi dalle costituzioni. Come ben sintetizzato da A. CALORE, F. MAZZETTI, *I confini mobili della cittadinanza*, cit., p. 11 lo shock della Seconda guerra mondiale ha determinato una trasformazione intensa, collocando i diritti fondamentali dell'uomo in una posizione centrale nelle funzioni dello Stato. La persona, in altri termini, «sopravanza il cittadino e si svincola dalla sudditanza dello Stato».

<sup>367</sup> A. PISANÒ, *I diritti umani come fenomeno cosmopolita. Internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione*, Milano, 2011, p. 1 afferma che tale dichiarazione ha rappresentato una «svolta nella storia dei diritti soggettivi», segnando l'apertura del diritto internazionale ai diritti umani. D. PORENA, *Il problema della cittadinanza: diritti, sovranità e democrazia*, Torino, 2011, p. 105 specifica che tale Dichiarazione si limitava a individuare gli obiettivi di un processo politico-istituzionale finalizzato alla codificazione di un apparato di norme che potessero concretamente garantire i diritti fondamentali. Analogamente, N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, p. 24 sottolinea che i principi della Dichiarazione costituiscono «qualcosa in più di un sistema dottrinale, ma qualcosa in meno di un sistema di norme giuridiche». Secondo il noto Autore, dalla Dichiarazione si ricava il fatto che tutta l'umanità condivide alcuni valori comuni e universali, dove con universale si intende non dato oggettivamente, ma soggettivamente accolto dalla totalità degli uomini. Diversa l'opinione di A. PISANÒ, *I diritti umani come fenomeno cosmopolita*, cit., p. 39, secondo il quale la Dichiarazione universale non è la «conclusione di un percorso relativo all'effettiva condivisibilità di valori e norme», rappresentando, piuttosto «l'avvio di un percorso tortuoso» per la ricerca di un reale punto di incontro. Per ulteriori approfondimenti, A. ANDRONICO, *Presentare l'universale: il problema dei diritti umani*, in P. PIRRONE (a cura di), *Circolazione dei valori giuridici e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali*, Torino, 2011, pp. 152 ss.

<sup>368</sup> D. PORENA, *Il problema della cittadinanza*, cit., p. 105.

Luigi Ferrajoli, il quale proietta i diritti fondamentali entro ambiti ordinamentali sovranazionali.

L'Autore sottolinea che i diritti di cittadinanza sono una *species* all'interno della più ampia categoria dei diritti, e che le sopra citate carte riconoscono la maggior parte di essi a prescindere dalla cittadinanza<sup>369</sup>.

Per questa ragione, le realtà sociali ed istituzionali dovrebbero subire un mutamento, posto che la «*antinomia regressiva [...] tra diritti universali della persona e cittadinanza*» potrebbe «*divenire esplosiva, con la crescita delle disuguaglianze e delle pressioni migratorie, quale fonte permanente di pericoli per la pace e per la stessa credibilità del diritto sia internazionale che costituzionale. Ed è il superamento di questa antinomia, ossia l'attuazione del disegno universalistico tracciato non già da un'utopia ma dal diritto costituzionale e internazionale positivo, il vero problema, tra i più gravi dell'umanità*»<sup>370</sup>.

L'impostazione di Ferrajoli è certamente difforme da quella di Thomas Marshall, il quale, due anni dopo la Dichiarazione universale dei diritti, nel saggio *Citizenship and Social Class*, rielabora la nozione moderna di cittadinanza, mediante una prospettiva storica che abbraccia il periodo intercorrente tra la rivoluzione industriale e la nascita del Welfare State. L'Autore ritiene che la cittadinanza moderna sia uno *status* che attribuisce diritti e doveri ai nuovi ceti sociali affioranti nella società industriale della seconda metà del Settecento. Secondo Marshall, al contrario delle forme premoderne di appartenenza politica, che erano di natura elitaria, la cittadinanza moderna ha una connotazione più aperta ed inclusiva<sup>371</sup>.

Il noto sociologo suggerisce una tripartizione dei diritti di cittadinanza, individuati

---

<sup>369</sup> L. FERRAJOLI, *Una definizione del concetto di diritti fondamentali*, in [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it) offre una definizione teorica, puramente formale o strutturale: «sono "diritti fondamentali" tutti quei diritti soggettivi che spettano universalmente a "tutti" gli esseri umani in quanto dotati dello status di persone, o di cittadini o di persone capaci d'agire».

<sup>370</sup> L. FERRAJOLI, *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in ID., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, I ed., 2001, p. 316; A. LIGUORI, *La teoria dei diritti fondamentali di Luigi Ferrajoli. Considerazioni epistemologiche e politiche*, cit., p. 4.

<sup>371</sup> D. ZOLO, *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, cit.

nelle tre classi dei diritti civili, dei diritti politici e dei diritti sociali<sup>372</sup>, specificando che «*la cittadinanza di cui*» vuole «*ricostruire la storia è, per definizione, nazionale*»<sup>373</sup>.

Questa doverosa premessa ci consente di passare all'analisi della correlazione tra cittadino e territorio che è possibile individuare nella Costituzione italiana.

La partizione dei diritti elaborata da Marshall e il loro affiorare nel corso del tempo in base ai periodi storici sembra potersi leggere tra le righe della Costituzione italiana, posto che l'Assemblea costituente accettò la scommessa di affiancare ai diritti civili, non solo i diritti politici ma anche i diritti sociali, «*considerati momenti complementari di una complessiva emancipazione umana*»<sup>374</sup>.

Con la nozione costituzionale della cittadinanza ci si riferisce, pertanto, alla nuova ricostruzione del rapporto tra soggetto e istituzioni repubblicane che scaturisce dalla Costituzione.

I diritti politici sono quei diritti che delineano «*l'essenza dello status di cittadino*»<sup>375</sup>.

Il binomio cittadinanza-partecipazione democratica trova il suo fondamento in una tradizione storica che risale allo Stato ottocentesco e alla concezione dello

---

<sup>372</sup> T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, cit., p. 9 distingue l'elemento civile, il politico e il sociale. Il primo è composto dai diritti necessari alla libertà individuale. L'elemento politico viene riconosciuto dall'Autore nel diritto a partecipare all'esercizio del potere politico. Infine, con elemento sociale indica «*tutta la gamma che va da un minimo di benessere e di sicurezza economica fino al diritto di partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società*». Traduzione tratta da P. COSTA, *Il discorso della cittadinanza in Europa*, ipotesi di lettura, in C. SORBA (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Roma, 2002, p. 16.

<sup>373</sup> G. ZINCONI, *Cittadinanza: trasformazioni in corso*, in *Filosofia politica*, n. 1, 2000, p. 73 rileva che in tal modo non si tiene conto di due importanti caratteri distintivi delle democrazie contemporanee, ovvero i diritti assegnati ai non cittadini, e i requisiti e le procedure che vincolano l'accesso allo *status* di cittadino. L'Autore ritiene, ancora, che utilizzando questa prospettiva si trascura un elemento comune nei meccanismi di produzione dei diritti di cittadinanza, ovvero il vincolo derivante dalla partecipazione ad organizzazioni internazionali. Diversamente, L. FERRAJOLI, *Una definizione del concetto di diritti fondamentali*, cit., parla addirittura di una «*deformazione del concetto di "cittadinanza"*», inteso da Marshall non quale *status* soggettivo che si aggiunge a quello della "personalità", bensì quale *condicio sine qua non* di tutti i diritti fondamentali, inclusi quelli della persona, e i "diritti civili", di guisa che «*la cittadinanza viene così a sostituirsi all'uguaglianza quale categoria basilare della teoria della giustizia e della democrazia*».

<sup>374</sup> P. COSTA, *Il discorso della cittadinanza in Europa*, cit., p. 17.

<sup>375</sup> A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, 2006, p. 4; nello stesso senso, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 801.

*status activae civitatis* di cui alla teorica dei diritti pubblici soggettivi<sup>376</sup>.

Il sostrato di tale teoria subordinava i diritti di partecipazione politica all'appartenenza ad una comunità territoriale – statale, secondo una c.d. antropologia dell'appartenenza<sup>377</sup> che ha condotto i costituenti italiani a privilegiare una concezione giuridico-formale della cittadinanza.

Conformemente a tale visione, l'art. 48 della Costituzione stabilisce che «*sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età*». Analogamente, l'art. 51 prevede che «*tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*».

È noto il dibattito, esistente in dottrina, sull'autentico significato del riferimento al cittadino negli articoli afferenti ai diritti politici e sulla correlata eventuale possibilità e modalità di estendere tali diritti a chi non possiede lo *status* di cittadino<sup>378</sup>.

Secondo questa prospettiva, gli stranieri, seppur titolari dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost., non possono soggiacere agli obblighi di solidarietà politica insiti nella medesima disposizione costituzionale.

---

<sup>376</sup> Si fa riferimento alla espressione di G. Jellinek, su cui P. COSTA, D. ZOLO, E. SANTORO, *Lo Stato di Diritto: storia, teoria, critica*, Milano, 2006, pp. 271 ss; E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino 2001, pp. 4 ss; F. LANCHESTER, *Voto: diritto di*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano 1993, pp. 1107 ss; A. LOLLO, *Note minime sulla partecipazione alla vita democratica del non cittadino (La giurisprudenza costituzionale sui diritti politici degli stranieri)*, in *Osservatorio AIC*, novembre 2013; I. NICOTRA, *Diritti politici*, *Dizionario del liberalismo italiano*, tomo I, 2011, pp. 346-353.

<sup>377</sup> P. COSTA, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione archeologica*, in D. ZOLO (a cura di), *Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, cit., p. 84: «*i diritti si giocano ormai, almeno quanto alle loro condizioni di esistenza, e poi ben presto anche per la loro stessa pensabilità, sul tavolo dell'appartenenza di un soggetto a un'entità collettiva dalla quale il soggetto essenzialmente dipende*». Sul punto, si veda anche I.M. LO PRESTI, *Partecipazione politica e diritto di voto degli stranieri in Italia. Una disciplina work in progress*, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, primer semestre 2016, p. 385.

<sup>378</sup> Su tale dibattito, P. COLASANTE, *L'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016; T.E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *Forum di quaderni costituzionali*; A. ALGOSTINO, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Milano, 2011, pp. 427 ss.; ID., *I diritti politici dello straniero*, cit.; A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, cit.; B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici.*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010; A. LOLLO, *Note minime sulla partecipazione alla vita democratica del non cittadino*, cit.; M. CUNIBERTI, *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in *Forum di quaderni costituzionali*.

Secondo taluni, per estendere i diritti politici ai cittadini occorrerebbe una revisione costituzionale; altri, facendo leva sul dettato di cui all'art. 10 comma 2 Cost, ritengono sufficiente l'introduzione di una legge del Parlamento.

È stato perspicacemente notato come le resistenze più considerevoli nella estensione dei diritti politici si traducono in remore nella costruzione di una nuova idea di appartenenza<sup>379</sup>.

Di contro, da alcuni l'art. 48 è stato interpretato quale garanzia costituzionale per i cittadini, non preclusivo di una estensione ad altri del diritto di voto, come sembrerebbe emergere dalla circostanza che nelle elezioni locali il diritto di voto è ammesso per i cittadini europei, conformemente alle previsioni del Trattato di Maastricht.

A tal proposito, non manca chi rileva la differenza sussistente tra elezioni politiche ed amministrative; in queste ultime, si esprimerebbe non tanto un voto politico, quanto un voto sulla qualità dei servizi erogati a livello locale, come dimostrerebbe la possibile difformità tra gli esiti delle elezioni politiche e i risultati delle elezioni amministrative<sup>380</sup>.

La tesi favorevole all'estensione dei diritti politici guarda alla residenza quale criterio da utilizzare per procedere all'estensione del diritto di voto.

Essa viene, infatti, indicata «*quale condizione strettamente funzionale rispetto alla ratio dei diritti politici*»<sup>381</sup>, consistente nel garantire a chi vive in un determinato ambito territoriale la partecipazione al governo.

Nel corso degli anni, alcuni enti locali hanno tentato di estendere il voto agli stranieri regolarmente residenti con esito negativo.

Se, infatti, con il parere 28 luglio 2004, n. 8007, la sezione II del collegio di Palazzo Spada si era espressa in senso favorevole alla ammissibilità dell'elettorato attivo e passivo degli stranieri residenti nelle circoscrizioni comunali, introdotto dall'art. 50 dello Statuto del Comune di Forlì, valorizzando il termine popolazione contenuto nell'art. 17, comma 4, del Tuel; di senso contrario il parere 16 marzo

---

<sup>379</sup> P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012, pp. 104 s.

<sup>380</sup> D. PORENA, *Il problema della cittadinanza*, cit., p. 158.

<sup>381</sup> A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., p. 3; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza*, cit., p. 170.



2005, n. 9771, avente ad oggetto lo Statuto del Comune di Genova nella parte in cui estendeva agli stranieri extracomunitari l'elettorato per le elezioni comunali e ai referendum comunali.

Secondo il Consiglio di Stato, gli artt. 48 e 51 Cost «*non precludono al legislatore ordinario di estendere gli stessi diritti, in tal caso privi di copertura costituzionale, a soggetti privi della cittadinanza italiana*» giustificando tale estensione alla luce degli art. 10, comma 2, Cost. e 117, comma 2, lettera a) Cost. Tuttavia, il contesto normativo vigente esclude che lo statuto comunale possa riconoscere agli stranieri residenti il diritto di voto alle elezioni comunali, in quanto la riserva di legge contenuta nell'art. 117, comma 2, lettera p), Cost., richiede che «*siano indicati dalla fonte primaria almeno i criteri di base per l'esercizio della normazione secondaria*».

I Giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto che tale presupposto non potesse essere soddisfatto dal rinvio alla Convenzione di Strasburgo del 1992 contenuto nell'art. 9, comma 4, del T. U. sull'immigrazione, giacché questa Convenzione non è stata ratificata proprio nel capitolo C, concernente il voto alle elezioni locali<sup>382</sup>.

Pertanto, l'attuale formulazione dell'articolo, come modificata dal d. lgs 3/2007, consente al titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di partecipare alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa, senza più far riferimento alla Convenzione di Strasburgo. L'opinione contraria a tale estensione guarda al titolo relativo ai rapporti politici, in cui risulta sancita, a livello costituzionale, la stretta correlazione intercorrente tra diritti politici e doveri: i cittadini, infatti, non solo possono votare o essere eletti, ma devono difendere la Patria, essere fedeli alla Repubblica, giurarle fedeltà se assumono determinate funzioni pubbliche. Dal titolo è stata ricavata una precisa scelta di contenuto, che consente la partecipazione attiva ad una comunità politica in cui ci si identifica, quale manifestazione del principio di sovranità

---

<sup>382</sup> A. LOLLO, *Note minime sulla partecipazione alla vita democratica del non cittadino*, cit., p. 11, ritiene che dalla sezione I emerga il timore che proliferino una varietà di situazioni comunali che vadano in contrasto con l'esigenza della riserva di legge statale. Ne conseguirebbe uno spazio di discrezionalità eccessivo e non attribuito agli stessi neppure in relazione all'elettorato dei cittadini dell'Unione europea.

popolare<sup>383</sup>.

Si tratta dei doveri individuati dagli articoli 52, comma 1, Cost. (il sacro dovere di difendere la Patria), e 54, comma 1, Cost. (il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi) il cui adempimento è richiesto al cittadino; mentre l'art. 53, comma 1, Cost., che sancisce il dovere di concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva, è connesso alla sola capacità di produrre reddito, prescindendo dalla cittadinanza.

Il dovere di fedeltà alla Repubblica<sup>384</sup>, inizialmente concepito quale argine ad eventuali atteggiamenti ostativi da parte dei sostenitori del regime monarchico<sup>385</sup>, nel contesto attuale ha assunto nuovi significati.

Esso si traduce nel dovere di osservare i valori fondamentali dell'ordinamento democratico, che non possono essere oggetto di revisione secondo quanto si evince dall'art. 139 Cost<sup>386</sup>.

Ci si chiede se i doveri, di cui si richiede testualmente l'adempimento al solo cittadino, siano in qualche modo riferibili anche allo straniero. Al riguardo, occorre rammentare che i doveri proclamati dalla Costituzione si inseriscono nel più ampio quadro dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost<sup>387</sup>. Accanto al riconoscimento di diritti inviolabili, la Carta costituzionale italiana predispone una trama di doveri che sembrano prescindere dallo *status* di cittadino. Per questa ragione, lo straniero è chiamato ad accettare i

---

<sup>383</sup> T.F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in *Forum di quaderni costituzionali*.

<sup>384</sup> Su cui, L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano, 1984, pp. 1 ss.; ID., *Fedeltà. I. Diritto costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, 1968, pp. 167 s; G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, pp. 147 s; G.M. SALERNO, *Art. 54*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1080; A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, 2007, pp. 140-205; A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013; G. GALANTE, *La fedeltà nei rapporti di diritto pubblico tra morale, politica e diritto*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010.

<sup>385</sup> Cfr. l'intervento di Caristia nella seduta del 19 maggio 1947, vol. II, pp. 1779 ss., spec. 1785-1786.

<sup>386</sup> V. MARZUILLO, *I doveri costituzionali degli immigrati: una realtà in continua tensione*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., p. 417 specifica che il dovere in analisi non comporta che in suo nome possano essere posti limiti all'esercizio dei diritti fondamentali del cittadino, essendo nel nostro ordinamento tutelato anche il più ampio dissenso ideologico; occorre, tuttavia, che questo non sfoci i comportamenti materiali atti a colpire le istituzioni democratiche.

<sup>387</sup> F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit.; F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., pp. 3-51.

valori propri della comunità ospitante in modo da pervenire ad una completa integrazione.

Al riguardo, la Corte costituzionale, con la decisione n. 172/1999, ha sottolineato l'emersione di una «comunità di diritti e doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto» la quale «accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione», il quale affiancando ai diritti inviolabili dell'uomo l'adempimento di inderogabili doveri di solidarietà prescinde dalla cittadinanza.

Il principio personalista ha costituito il presupposto per l'allargamento dei vincoli solidaristici in campo politico, economico e sociale, secondo un'articolazione che, a ragione, è stata definita «a cerchi concentrici»<sup>388</sup>.

Siamo di fronte ad uno scenario in cui gli stranieri che vivono stabilmente nel territorio dello Stato appaiono in numero crescente. Essi sono sottoposti al dovere di contribuzione fiscale, accedono ai diritti sociali usufruendo dei servizi offerti dallo Stato, sono chiamati a convergere verso i principi e i valori sanciti dalla Costituzione repubblicana, ma non possono prendere parte al processo di assunzione di decisioni che li riguardano.

Il dibattito si è, per lo più, concentrato sull'opportunità di prevedere forme di partecipazione a livello locale, con una serie di proposte di riforma che, sovente, si ispirano alla disciplina prevista per i cittadini europei.

Anche partendo dall'estensione dei doveri costituzionali in un ambito che va oltre la cittadinanza, vi è chi auspica venga prestata maggiore attenzione alla residenza continuativa nel territorio dello Stato, quale fattore che sottende un comune sostrato di valori<sup>389</sup>.

La preoccupazione emergente in dottrina è, insomma, quella di ricucire la divaricazione che va a profilarsi tra “Paese legale” e “Paese reale”, anche alla luce di quell'enunciato, di matrice rivoluzionaria, consistente nel “*no taxation without representation*”<sup>390</sup>.

È stato, inoltre, argutamente notato, che l'essenza del principio democratico

---

<sup>388</sup> F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, cit., p. 563.

<sup>389</sup> P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza*, cit., p. 108.

<sup>390</sup> D. PORENA, *Il problema della cittadinanza*, cit., pp. 152 s.

consiste nel consentire «a chi è sottoposto ad una scelta politico-normativa di concorrere alla sua definizione»<sup>391</sup>.

Qualora si escluda la tesi tendente a dare rilievo alla rilevanza della residenza del territorio, l'altra strada che consentirebbe di giungere ad una effettiva integrazione di carattere politico sarebbe, invece, quella di rivedere la disciplina sulle modalità di acquisto della cittadinanza.

Da qui, le riflessioni che saranno svolte nel paragrafo successivo, incentrate sullo *ius soli*.

### **3.6 Il rilievo dello *ius soli* quale modalità di acquisto della cittadinanza**

La Carta costituzionale italiana non contiene una disciplina organica sulla cittadinanza, e le ragioni della mancanza di tale disciplina sono di duplice natura.

*In primis*, la cittadinanza attiene alle scelte mediante le quali vengono interpretati i legami della comunità, ovvero a scelte politiche non consacrabili all'interno del testo costituzionale.

Dal punto di vista storico, va poi rilevato che l'Assemblea Costituente è stata eletta dal popolo italiano, in virtù di una fonte *extra ordinem*<sup>392</sup>, ovvero il Decreto Luogotenenziale n.151 del 25 giugno 1944, il cui articolo 1 prevedeva che «*dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato. Il modo e le procedure saranno stabiliti con successivo procedimento*». La stessa

---

<sup>391</sup> B. CARAVITA, *I diritti politici dei "non cittadini"*, cit., p. 5. I. M. LO PRESTI, *Partecipazione politica e diritto di voto degli stranieri in Italia. Una disciplina work in progress*, cit., p. 387 prospetta una differente strada, riassumibile nel concetto di «*cittadinanza costituzionale*». Rivolgendo l'attenzione all'efficacia territoriale della Costituzione, più che al solo elemento personalistico, è stato affermato che «*non è solo il cittadino statale a essere il destinatario delle situazioni giuridiche, attive e passive, costituzionali ma lo sono tutti coloro che sono raggiungibili dall'efficacia della Costituzione*». Secondo questa ricostruzione, sarebbe la dimensione territoriale a fondare lo *status* di cittadino e a fungere da parametro per comprendere la totalità delle disposizioni costituzionali, incluse quelle afferenti ai diritti politici. Sennonché, secondo l'Autrice, una «*lettura "estensiva" della nozione di cittadinanza sulla base del solo criterio dello *ius soli*, svincolato da qualsiasi considerazione aggiuntiva —ad esempio in ordine alla stabilità della residenza— suscita non poche remore quanto alla determinatezza di una simile teoria, nonché al suo grado di realizzabilità*».

<sup>392</sup> D. PORENA, *Il problema della cittadinanza*, cit., p. 88 ritiene che le fonti normative del periodo transitorio precostituzionale rientrino nelle fonti *extra ordinem*, in quanto fonti che hanno preceduto sul piano storico, e giustificato sul piano giuridico, l'ordine costituzionale successivo; nello stesso senso, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pp. 448 ss.

fonte di legittimazione dell'ordinamento costituzionale, pertanto, viene individuata nel popolo, costituendone un presupposto.

Seppur manchi all'interno della Costituzione italiana una definizione di cittadinanza, l'art. 22 Cost. sancisce il divieto di privare una persona della cittadinanza italiana per motivi politici, quale naturale conseguenza degli abusi verificatisi nel periodo fascista.

Ancora l'art. 117 lett. i) indica lo Stato quale titolare della potestà legislativa esclusiva in materia di cittadinanza, stato civile e anagrafe.

Sembra corretto affermare che le modalità di acquisto della cittadinanza indicano in che modo la comunità percepisce sé stessa e i legami di appartenenza.

Nell'individuazione delle modalità di acquisto della cittadinanza, la distinzione base è quella tra acquisto della cittadinanza al momento della nascita e acquisto in un momento successivo.

Quanto alla nascita, la legge 91 del 1992 ha prediletto il criterio dello *ius sanguinis*, mentre la nascita sul suolo della Repubblica assurge a condizione di acquisto della cittadinanza quale parametro residuale, operando per chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono; anche il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza, diviene cittadino italiano<sup>393</sup>.

Il criterio dello *ius sanguinis*, essendo di natura meramente formale, prescinde dal rapporto col territorio, consentendo a chi non ha mai vissuto sul suolo repubblicano, e potrebbe in ipotesi non conoscere la lingua italiana, di godere dello *status* di cittadino, e dei correlati diritti politici.

Va, comunque, rilevato che il legame col territorio, oltre ad essere uno dei criteri di acquisto della cittadinanza al momento della nascita, seppur quale fattore residuale, rileva anche quale parametro per l'acquisto della cittadinanza in un momento successivo.

L'art. 4 comma 2 legge 91/92 consente allo straniero nato in Italia, che vi abbia

---

<sup>393</sup> Art. 1 L. 91/92. Per una dettagliata disamina dei modi di acquisto della cittadinanza, F. GIUFFRÈ, I. A. NICOTRA, F. PATERNITI, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2020, pp. 10-13.

risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età di divenire cittadino italiano se entro un anno dalla suddetta data, dichiara di voler acquistare tale cittadinanza.

L'art. 9 comma 1 lett. f consente poi l'acquisto della cittadinanza italiana allo straniero residente legalmente da almeno 10 anni nel territorio della Repubblica.

Nella situazione odierna, ove l'Italia assurge a paese di immigrazione a differenza del passato, vengono avanzate richieste di intervento sulla legge afferente alla cittadinanza in modo da conferire maggior rilievo al criterio dello *ius soli*.

### **3.6.1 Lo *ius soli* nel Regno Unito e in Germania**

Dal punto di vista giuridico può essere utile effettuare un raffronto delle legislazioni di altri Paesi, in modo da comprendere quale rilevanza rivesta lo *ius soli* in ordinamenti differenti dal nostro.

Invero, lo *ius soli* inteso nella sua accezione per così dire “pura”, ovvero quale criterio che consente l'acquisto della cittadinanza per il sol fatto di essere nati sul territorio dello Stato, si ritrova solo negli Stati Uniti d'America<sup>394</sup>.

La restante parte degli ordinamenti che utilizzano il suddetto criterio, infatti, associa altri fattori: si pensi alla regolarità del soggiorno dei genitori, ovvero al c.d. “doppio *ius soli*”. Quest'ultimo modello, di origine francese, prevede che sia cittadino francese chi è nato in Francia purché uno dei due genitori sia parimenti nato in Francia<sup>395</sup>.

Diversa è l'ipotesi di acquisto della cittadinanza in un momento successivo alla nascita: si tratta della naturalizzazione, per ottenere la quale diversi ordinamenti richiedono al soggetto richiedente l'aver risieduto nel territorio dello Stato per un certo numero di anni.

A tal proposito, è stato perspicacemente notato che, pur basandosi sulla residenza, tale criterio può essere inteso secondo due differenti prospettive: d'un canto quale

---

<sup>394</sup> XIV emendamento alla Costituzione statunitense apportato nel 1868. Per ulteriori approfondimenti, E. MITZMAN, L. CARBONARA, *Stati Uniti*, in M. SAVINO, *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, 2014, pp. 123 ss.

<sup>395</sup> Si tratta di un sistema che si riscontra non solo in Francia ma anche in Belgio, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna. Per ulteriori approfondimenti, Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT), *Trends in birthright citizenship in Eu 28 2013-2020*, Comp. 2020/2 March 2020.

“incentivo” per coloro che, dopo certi anni di soggiorno regolare, abbiano già una conoscenza adeguata della lingua, dei valori e dei modelli culturali tali da far presagire una conclusione positiva del processo di integrazione già iniziato; dall’altro, la naturalizzazione può essere concepita quale “premio” a seguito di un processo di integrazione già concluso, come accade nella tradizione continentale<sup>396</sup>.

Si ritiene, pertanto, opportuno soffermarsi sulla rilevanza del collegamento territoriale quale modalità d’acquisto della cittadinanza, per nascita o per naturalizzazione, prendendo a riferimento il Regno Unito e la Germania che, come si vedrà appresso, sottendono due differenti visioni.

La legislazione del Regno Unito è stata per molto tempo influenzata dall’assetto coloniale; in virtù di tale modello, anteriormente al 1905, era sufficiente la nascita in territorio britannico o nei domini per acquisire la cittadinanza britannica, indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori. Si sono poi susseguite una serie di leggi sino all’entrata in vigore del British Nationality Act (BNA) del 1981, che, abrogandole, ha ridimensionato lo *ius soli*. Ed invero, la cittadinanza è adesso associata sia alla discendenza che al territorio. Per quel che concerne lo *ius soli*, esso è attualmente accompagnato dalla necessità che almeno uno dei genitori sia cittadino britannico, ovvero “settled” in Gran Bretagna, e dunque «ordinariamente ivi residente senza essere sottoposto a restrizioni previste dalla legge sull’immigrazione per il periodo di permanenza». In ragione di tale specificazione, si preferisce utilizzare l’espressione “legally settled”.

Per quel che concerne la naturalizzazione, la sezione 6 del BNA prevede che se viene presentata una domanda di naturalizzazione come cittadino britannico da una persona di maggiore età e capace, il Segretario di Stato dovrà verificare che il richiedente soddisfi i requisiti della Tabella 1, e potrà, se lo ritiene opportuno, concedergli un certificato di naturalizzazione. La tabella 1 richiede la residenza stabile e regolare per almeno cinque anni; una comprovata volontà di continuare a vivere nel Regno Unito o di lavorare all’estero per conto del Governo o di una società britannica; «a good character»; di avere una conoscenza sufficiente della lingua inglese o di qualsiasi altra lingua riconosciuta a fini ufficiali nel territorio

---

<sup>396</sup> M. SAVINO, *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, cit., pp. 22 ss.

di riferimento. Qualora il richiedente sia coniuge o partner civile di un cittadino britannico il periodo di residenza è ridotto a 3 anni, e in ogni caso sarà necessario uno dei seguenti requisiti: permesso di soggiorno a tempo indeterminato (ILR); stato di liquidazione nell'ambito del regime di regolamento dell'UE; un documento di soggiorno permanente<sup>397</sup>.

È poi prevista una cerimonia di cittadinanza per coloro che hanno almeno 18 anni e la cui domanda per diventare cittadino britannico sia stata accolta. Occorre precisare che, in assenza del giuramento, il richiedente non acquisirà lo *status* di cittadino. Di regola, la cerimonia di cittadinanza si tiene entro tre mesi dal ricevimento dell'invito dal Ministero degli Interni ma, a causa del coronavirus, questo periodo è stato esteso a sei mesi. Durante la cerimonia, il richiedente dovrà compiere un giuramento di fedeltà e la promessa di rispettare i diritti, le libertà e le leggi del Regno Unito<sup>398</sup>, così articolato: «*I (name) do solemnly, sincerely and truly declare and affirm that on becoming a British citizen, I will be faithful and bear true allegiance to Her Majesty Queen Elizabeth the Second, her Heirs and Successors, according to law. I will give my loyalty to the United Kingdom and respect its rights and freedoms. I will uphold its democratic values. I will observe its laws. I (name) swear by almighty God that on becoming a British citizen, I will be faithful and bear true allegiance to Her Majesty Queen Elizabeth the Second, her Heirs and Successors, according to the law. I will give my loyalty to the United Kingdom and respect its rights and freedoms. I will uphold its democratic values. I will observe its laws faithfully and fulfil*».

Con riferimento ai cittadini di Stati appartenenti all'UE, a partire dal 30 aprile 2006, costoro maturavano automaticamente il diritto alla residenza permanente dopo aver risieduto continuativamente per cinque anni.

Con la Brexit, lo scenario è mutato: i cittadini di Stati dell'Ue dovranno infatti richiedere il permesso per continuare a vivere nel Regno Unito dopo il 30 giugno 2021. Il sito istituzionale del governo britannico precisa che l'elaborazione delle domande di cittadinanza richiede solitamente circa sei mesi e che non è consentito rimanere nel Regno Unito dopo il 30 giugno 2021 in attesa del procedimento per

---

<sup>397</sup> <https://www.gov.uk/apply-citizenship-spouse>

<sup>398</sup> <https://www.gov.uk/citizenship-ceremonies>



il conferimento della cittadinanza, a meno non sia abbia un permesso previsto dallo «*EU Settlement Scheme*»<sup>399</sup>.

Dissimile il contesto storico e giuridico tedesco. Differentemente da quanto descritto per il Regno Unito, infatti, la prima legge in materia, risalente al 1913, era fondata sul criterio dello *ius sanguinis*. A seguito dei flussi migratori, sono poi state apportate alcune innovazioni che hanno condotto all'utilizzo del criterio territoriale con la legge nota come *StAG Reform*, entrata in vigore il 1° gennaio 2000<sup>400</sup>.

Il par. 4 della suddetta legge prevede che è cittadino tedesco il figlio nato in Germania da genitore ivi residente da almeno otto anni e che abbia regolare permesso di soggiorno.

Il par. 29 StAG ha introdotto, invece, il modello facoltativo, ovvero l'obbligo di decidere al compimento del diciottesimo anno di età quale nazionalità mantenere e a quale rinunciare. Se il giovane adulto dichiara di voler mantenere la sua nazionalità straniera o se non dichiara nulla al compimento dei diciotto anni, perderà la cittadinanza tedesca. Se, d'altra parte, dichiara l'intenzione di mantenere la cittadinanza tedesca, sarà obbligato a dimostrare la perdita o rinuncia alla cittadinanza straniera, salvo che le autorità tedesche abbiano formalmente approvato il mantenimento della cittadinanza straniera.

Oltre all'introduzione del principio dello *ius soli* nel caso di nascita, anche il processo di naturalizzazione ha subito modifiche. Lo straniero ha diritto alla naturalizzazione dopo un periodo di residenza di otto anni (termine ridotto rispetto ai precedenti 15 anni) a condizione che si dichiari sottoposto al libero e ordine democratico della Costituzione (*freiheitliche und demokratische Grundordnung*), che sia in possesso di un permesso di soggiorno, in grado di guadagnarsi da vivere senza alcun ricorso all'assistenza pubblica o alle indennità di disoccupazione (ad eccezione dei casi di cui al quale la dipendenza da tali benefici non sia imputabile alla colpa del richiedente o negligenza), e che non sussiste condanna penale.

Tale legge ha subito alcune modifiche nel corso degli anni.

Con la Legge sull'immigrazione del 2004 (*Zuwanderungsgesetz*) alcuni

---

<sup>399</sup> <https://www.gov.uk/british-citizenship>

<sup>400</sup> K. HAILBRONNER, *Germany*, in R. BAUBÖCK, E. ERSBØLL, K. GROENENDIJK, H. WALDRAUCH (a cura di), *Acquisition and Loss of Nationality*, vol. 2, Amsterdam, 2020.

emendamenti sono stati introdotti al fine di tener conto delle nuove esigenze di integrazione ma anche delle considerazioni sulla sicurezza derivanti dalla legislazione antiterrorismo successiva all'11 settembre 2001. Ai sensi della sezione 11 della legge sulla nazionalità, il diritto alla naturalizzazione è precluso in due casi. In primo luogo, se uno straniero non ha una conoscenza sufficiente della lingua tedesca. In secondo luogo, se emergono sufficienti elementi sull'impegno dello straniero nel sostenere attività dirette contro il libero ordine democratico o la sicurezza della Federazione o di un Land, o se un richiedente intende interrompere illegalmente il funzionamento degli organi costituzionali, o vi è un pericolo di uso della forza o azioni preparatorie contro gli affari esteri della Repubblica federale di Germania.

Tra il 2006 e il 2007 il dibattito politico sul successo o sul fallimento degli sforzi di integrazione è riaffiorato. Particolarmente problematica era la questione della misura in cui una conoscenza sufficiente della lingua tedesca, delle basi dell'ordine costituzionale e del sistema politico tedesco dovesse essere richiesta per diventare un cittadino tedesco. Il dibattito molto controverso si sviluppò a seguito di numerose proposte dei Länder volte ad introdurre test di naturalizzazione che richiedevano la prova di una sufficiente conoscenza della politica, della storia e della cultura tedesca, e il dibattito coinvolse anche le linee guida da seguire da parte delle autorità che si occupano della procedura di naturalizzazione.

La Decisione del Tribunale amministrativo federale del 20 ottobre 2005 n. 52, di dispensa parziale del requisito di conoscenza della lingua tedesca scritta, ha dato impulso ad un emendamento legislativo nel 2007.

Si era creato, inoltre, un ulteriore contrasto giurisprudenziale sulla questione della revoca della naturalizzazione.

La sentenza della Corte costituzionale federale del 24 maggio 2006 n. 53 ha confermato la prassi amministrativa esistente sulla revoca della naturalizzazione in base alle regole generali della legge sulla procedura amministrativa; per quanto riguarda l'effetto giuridico di tali ritiri per coniugi e discendenti, la Corte ha chiesto al legislatore di provvedere con regole che tenessero conto dei diversi interessi pubblici e privati in gioco.

Nell'estate 2014 il "dovere di opzione" è stato revocato per i figli di immigrati nati in Germania che hanno maturato otto anni di residenza prima di compiere 21 anni o hanno frequentato almeno una scuola tedesca per sei anni. Il requisito della residenza per otto anni, previsto per i genitori, è invece rimasto intatto.

Nell'agosto 2019 un nuovo dibattito relativo ai cittadini tedeschi che avevano aderito volontariamente allo Stato Islamico ha condotto ad una modifica. Il Governo, volendo consentire la revoca della cittadinanza, ha introdotto nuove ipotesi nel §28 StAG. L'emendamento è stato oggetto di forti critiche per via della sua formulazione, a tenore della quale chiunque concretamente partecipa agli scontri di una organizzazione terrorista estera, perderà la cittadinanza tedesca. Secondo il ragionamento evidenziato dal legislatore nel progetto di legge, tale partecipazione è considerata un atto sleale nei confronti della Germania, gravemente pregiudizievole per gli interessi vitali della Nazione. Tuttavia, poiché l'art. 16 della legge fondamentale vieta la perdita della cittadinanza se ciò rende la persona apolide, la revoca della cittadinanza è unicamente possibile se la persona ha la doppia cittadinanza.

È stata poi introdotta una condizione aggiuntiva per la naturalizzazione ai sensi del §10 StAG: i candidati alla cittadinanza tedesca devono dimostrare la propria «*integrazione nelle condizioni di vita in Germania*» (*Deutsche Lebensverhältnisse*), in particolare devono dimostrare di non essere «*sposati con più coniugi contemporaneamente*». L'intenzione è quella di escludere la naturalizzazione in caso di poligamia, poiché quest'ultima contrasta con la concezione tedesca dell'uguaglianza di genere e del matrimonio.

Dal quadro rappresentato emerge la stretta connessione tra norme sulla cittadinanza e concezioni sul rapporto di appartenenza che lega individuo e Stato. La legislazione in materia esprime, infatti, la diversa rappresentazione della rilevanza del collegamento territoriale, estrinsecantesi nella nascita nel territorio dello Stato o, nel caso di naturalizzazione, nella residenza. Si può così verificare la maggior o minor apertura di un ordinamento nei confronti dell'integrazione degli immigrati<sup>401</sup>.

Per quel che concerne il c.d. *ius soli after birth*, l'analisi comparata conduce ad

---

<sup>401</sup> P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza*, cit., pp. 74 s.

evidenziare la tendenza ad affiancare altre condizioni al classico requisito di un certo periodo di residenza nel territorio dello Stato: si pensi all'assenza di condanne penali o alla capacità di autosostenersi sul piano economico, ma non solo.

Le recenti tendenze normative conducono a limitare il periodo di residenza richiesto per l'acquisto della cittadinanza nell'ottica di una maggior inclusione. Tuttavia, si richiedono al contempo altri requisiti volti ad accertare la conoscenza della lingua e, talvolta, della storia e cultura del Paese di cui si aspira ad ottenere la cittadinanza.

Il *trend* che si riscontra è pertanto quello di inserire i cosiddetti “requisiti di *membership*” e predisporre appositi test quali modalità di verifica sulle competenze linguistiche e sulla conoscenza culturale, storica e istituzionale, nell'ottica di una maggior apertura alla cittadinanza per coloro che dimostrino effettivamente il loro livello di integrazione nella società.

### **3.6.2 Le proposte di legge sullo *ius soli* in Italia**

Come già anticipato, nel corso del tempo l'Italia si è trasformata da paese ad alto tasso di emigrazione a terra di immigrazione. Teoricamente, tale mutamento avrebbe dovuto condurre ad un utilizzo di strumenti normativi volti ad accentuare il legame col territorio nell'acquisto della cittadinanza. Seppur nel corso delle varie legislature siano stati presentati diversi progetti di legge in materia di *ius soli*, nessuno di questi è ancora giunto a compimento.

Il progetto di legge approvato dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2015 introduceva tre differenti criteri di acquisto della cittadinanza. Il primo, definito *ius soli* “temperato”, ricollegava l'acquisto della cittadinanza non solo alla nascita nel territorio ma anche al possesso di un permesso di lungo soggiornante di uno dei due genitori, ovvero al permesso definitivo di soggiorno se trattavasi di cittadini comunitari.

Il secondo criterio richiedeva, oltre alla nascita nel territorio, la frequenza di un ciclo scolastico, oppure l'ingresso nello Stato del minore entro i dodici anni. Il terzo criterio, infine, non puntava sulla nascita dello straniero sul territorio italiano e, per questa ragione, non è riconducibile allo *ius soli*, ma richiedeva il

conseguimento di un titolo scolastico previa residenza legale per almeno sei anni. Sabato 23 dicembre 2017, nell'ultima seduta prima della pausa natalizia, è mancato il numero legale al Senato per la votazione della proposta di legge. L'inizio della discussione della proposta è stato rimandato al 9 gennaio, ma le Camere sono state sciolte in vista delle nuove elezioni. Con la scadenza della legislatura, la proposta non ha, pertanto, avuto la possibilità di essere approvata.

Purtuttavia, dal 2018 sono state presentate altre proposte di legge orientate ad estendere i criteri per l'acquisto della cittadinanza italiana.

La proposta di legge n. 105 presentata il 23 marzo 2018 nel corso della XVIII legislatura, nel riprendere il precedente progetto, canonizza il principio di acquisto della cittadinanza *iure soli*<sup>402</sup>. Essa propone di aggiungere al primo articolo della legge n. 91/1992 la previsione secondo cui sarebbe cittadino italiano per nascita anche chi nasce nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno regolarmente soggiornante in Italia da non meno di un anno. Inoltre, sarebbe cittadino chi sia nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui, almeno uno, a sua volta nato in Italia.

L'art. 2 della proposta introduce un'ulteriore ipotesi di acquisto della cittadinanza su istanza dell'interessato, per il minore, anche non nato in Italia, figlio di stranieri, che abbia frequentato un corso di istruzione primaria, oppure secondaria di primo grado o secondo grado, presso istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica professionale.

Accanto al progetto di legge n. 105, l'11 giugno 2018 è stata avanzata un'ulteriore proposta di legge (la numero 717), indirizzata alle seconde generazioni, ovvero ai figli degli immigrati nati in Italia<sup>403</sup>. Il principio sotteso alla proposta è quello

---

<sup>402</sup> Atti parlamentari Camera dei Deputati, XVIII Legislatura - Proposta di Legge d'iniziativa Dei Deputati Boldrini, Bersani, Conte, Epifani, Fassina, Fornaro, Fratoianni, Muroli, Occhionero, Palazzotto, Pastorino, Rostan, Speranza, Stumpo: Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza presentata il 23 marzo 2018. Tra gli obiettivi generali indicati nella proposta, vi è quello di «*facilitare e incrementare l'acquisizione della cittadinanza, quale strumento essenziale di un'effettiva integrazione nella società, presupposto per la fruizione piena di tutti i diritti*».

<sup>403</sup> Per un approfondimento della tematica, F. PATERNITI, *I figli dell'immigrazione nel percorso di transizione da "seconde generazioni" dell'immigrazione a "nuove generazioni" della cittadinanza*, in *Rivista Aic*, n. 3/2019, pp. 17-38; ID., *Figli e ordinamento costituzionale*, Napoli, 2019.

dello *ius culturae*, da accertare attraverso un esame che attesti la conoscenza della cultura e della lingua italiana, «*condicio sine qua non per una reale futura integrazione*»<sup>404</sup>.

In quest'ottica, si prevede che lo straniero, nato in Italia e che abbia completato il corso di istruzione primaria secondo la disciplina vigente risiedendovi legalmente fino a tale data, divenga cittadino mediante dichiarazione resa in qualunque momento. Qualora si tratti di minore, la dichiarazione è resa dal soggetto che esercita la potestà dei genitori secondo l'ordinamento dello Stato di origine. Quanto allo straniero nato in Italia, è necessario che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età. Infine, lo straniero nato in Italia acquista la cittadinanza italiana, a condizione che alla data di presentazione dell'istanza risieda legalmente da almeno tre anni nel territorio della Repubblica, previo superamento di un esame che ne accerti la conoscenza della cultura e della lingua italiana nonché dei principi e delle norme fondamentali dell'ordinamento italiano.

Entrambe tali proposte si rivolgono ai minori, lasciando impregiudicata la questione dell'estensione dei criteri di acquisizione della cittadinanza per gli adulti.

Tuttavia, le proposte si differenziano per la visione e il proposito in esse sotteso.

La proposta di legge n. 105 è, infatti, fondata sul principio secondo cui l'acquisizione della cittadinanza non può costituire una sorta di privilegio da elargire discrezionalmente e a seguito di un tortuoso percorso burocratico, ma deve essere il naturale coronamento della legittima aspirazione del richiedente, a seguito di un soggiorno legale di durata ragionevole sul territorio. Inoltre, secondo le intenzioni dei proponenti, il percorso giuridico verso la cittadinanza deve essere concepito come diritto soggettivo all'acquisizione e non come interesse legittimo, con tutte le conseguenze che ne derivano in tema di tutela giurisdizionale e

---

404

[https://www.camera.it/leg18/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori\\_testo\\_pdl&idLegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.717.18PDL0027270&back\\_to=https://www.camera.it/leg18/126?tab=2-e-leg=18-e-idDocumento=717-e-sede=-e-tipo=](https://www.camera.it/leg18/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.717.18PDL0027270&back_to=https://www.camera.it/leg18/126?tab=2-e-leg=18-e-idDocumento=717-e-sede=-e-tipo=), ove si legge: «*Se siamo convinti delle nostre tradizioni, del nostro stile di vita, delle nostre leggi, della nostra cultura e di tutto quello che, in sintesi, nel tempo e con il sacrificio di molti è diventato "Italia", dovremmo essere quantomeno orgogliosi di offrire questa "identità" a chi ce la chiede, condividendo il destino di essere venuto al mondo in questa penisola e contribuendo al suo progresso economico, sociale e civile*».

competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Differente appare, invece, l'intendimento sotteso alla proposta n. 717.

I proponenti tengono a precisare che la proposta non è legata al tema degli sbarchi e del controllo dei flussi migratori. La proposta di legge stabilisce che la concessione della cittadinanza a chi è nato in Italia non sia automatica, ma soggetta ad una serie di condizioni ben definite e, inoltre, le norme introdotte riguardano esclusivamente i minori, mentre nulla cambierebbe sulla concessione della cittadinanza agli adulti<sup>405</sup>.

Il 12 luglio 2018 è stata presentata una terza proposta, la n. 920, sintetizzabile nel canone dello *ius soli* temperato. All'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), si prevede l'estensione dei casi di acquisizione della cittadinanza per nascita per i bimbi nati in Italia da genitori stranieri, di cui almeno uno vi risieda legalmente senza interruzioni da non meno di cinque anni o sia in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo. All'articolo 1, comma 1, lettera d), il testo proposto prevede, per il minore straniero che sia nato in Italia o vi sia arrivato prima del compimento del dodicesimo anno di età, l'introduzione della possibilità di acquisire la cittadinanza a seguito di un regolare percorso formativo di almeno cinque anni svolto nel territorio nazionale, consistente in uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali idonei al conseguimento di una qualifica professionale. All'articolo 1, comma 1, lettera e), la proposta di legge configura un'ulteriore fattispecie di concessione della cittadinanza per naturalizzazione, rivolta allo straniero che abbia fatto ingresso nel territorio nazionale prima del compimento della maggiore età, vi risieda legalmente da almeno sei anni e abbia frequentato nel medesimo territorio regolarmente un ciclo scolastico con il conseguimento del titolo conclusivo, presso gli istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale con il conseguimento di una qualifica professionale. L'articolo 3 stabilisce che le disposizioni della proposta di legge si applicano anche agli stranieri che abbiano maturato prima della data della sua entrata in

---

<sup>405</sup> Camera dei deputati, proposta di legge d'iniziativa del deputato Orfini: «*Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza*», presentata il 12 luglio 2018.

vigore i diritti in essa previsti e non abbiano compiuto il ventesimo anno di età. L'articolo 4 dispone una disciplina transitoria per quanti abbiano maturato i requisiti per l'acquisizione della cittadinanza *iure culturae* prima dell'entrata in vigore della legge e abbiano già compiuto venti anni di età (termine previsto dalla legge per la dichiarazione di acquisto della cittadinanza), concedendo loro la possibilità di fare richiesta di acquisto della cittadinanza entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, purché residenti legalmente e ininterrottamente in Italia da almeno cinque anni. Si prevede che l'acquisizione della cittadinanza sia esclusa nel caso in cui l'interessato sia stato destinatario di provvedimenti di diniego della cittadinanza per motivi di sicurezza della Repubblica, ovvero di provvedimenti di espulsione per i medesimi motivi. L'applicazione della norma è garantita a coloro che, di età inferiore ai venti anni, abbiano maturato i requisiti per l'acquisto *iure soli* o *iure culturae* prima dell'entrata in vigore della legge.

L'esame delle proposte si è arrestato a causa dello scoppiare della pandemia da Covid-19.

Purtuttavia, il dibattito sulla questione si è riaperto dopo le Olimpiadi di Tokyo, ove si è posta l'attenzione sulla condizione di molti atleti che devono attendere il compimento dei 18 anni per ottenere la cittadinanza italiana, essendo figli di stranieri. È il caso di Eseosa Desalu, vincitore della medaglia d'oro nella staffetta 4×100 metri insieme a Lorenzo Patta, Marcell Jacobs e Filippo Tortu. Si tratta di atleti che grazie alla L. n. 12 del 20 gennaio 2016 - concernente «*disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva*» - godono dello *ius soli sportivo*, il quale permette ai minori stranieri regolarmente residenti in Italia «*almeno dal compimento del decimo anno di età*» di essere tesserati presso le federazioni sportive «*con le stesse procedure previste per il tesseramento dei cittadini italiani*». Tale previsione consente di praticare sport ma non di essere inseriti nelle selezioni nazionali, per le quali è necessario, invece, essere cittadini italiani.

Va rilevato che i criteri tutt'ora vigenti per l'acquisto della cittadinanza presentano alcune illogicità. Si pensi all'evidente disparità tra lo straniero che



nasce nel territorio italiano, il quale può ottenere la cittadinanza solo al compimento del diciottesimo anno di età; rispetto a colui che nasce all'estero e che poi si stabilisce in Italia, il quale può ottenere la cittadinanza dopo soli dieci anni di residenza. Al riguardo, attenta dottrina ha ravvisato una mortificazione della valenza del territorio quale elemento costitutivo del nostro Stato<sup>406</sup>.

È stato sottolineato che la riforma dei criteri per l'acquisizione della cittadinanza sarebbe auspicabile per adeguare la legislazione italiana ad un concetto di cittadinanza più moderno in senso sociale, culturale e identitario<sup>407</sup>.

Alla luce di queste premesse, i progetti di legge presentati sono stati oggetto di alcune riflessioni da parte di alcuni studiosi, che non hanno mancato di evidenziare alcuni rilievi critici<sup>408</sup>.

Quanto alla proposta n.105, il mero decorso di un solo anno di residenza, in capo ad uno dei due genitori del nuovo nato sul territorio della Repubblica, potrebbe non essere sufficiente per l'apprendimento dell'italiano da parte dello straniero, il quale avrebbe poi il compito di trasmetterlo alla propria prole.

In secondo luogo, la norma potrebbe trovare applicazione anche nei confronti dei figli di colui che abbia richiesto il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria ma le cui istanze si rivelino prive di fondamento dovendo, pertanto, abbandonare il territorio dello Stato.

Vale, dunque, la pena sottolineare che qualunque proposta di modifica dei criteri di acquisizione della cittadinanza italiana basata sullo *ius soli*, dovrebbe considerare la valenza del territorio non come spazio prettamente fisico, ma relazionale, in cui il concetto stesso di popolo si definisce concorrendo a formare l'identità concreta di uno Stato. In altri termini, non va tralasciato che la terra è essenziale per instaurare e coltivare rapporti umani, per radicare nel soggetto un senso di cittadinanza inteso non solo come legame con lo Stato ma anche con gli

---

<sup>406</sup> A. RAUTI, *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017 p. 11; A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in *Consulta online*, n. 2, 2017 p. 372, nota n. 31.

<sup>407</sup> D. PORENA, *Le buone ragioni dello ius culturae: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2020, p. 236.

<sup>408</sup> *IVI*, pp. 324 ss.

altri consociati<sup>409</sup>.

Per questa ragione, qualora si propenda per una estensione del criterio dello *ius soli* e/o per una riduzione del periodo di residenza richiesto per l'acquisto della cittadinanza, nell'ottica di una maggior inclusione, l'esperienza comparata potrebbe risultare utile per trarne l'importanza dei "requisiti di membership" quali strumenti atti a dimostrare effettivamente il livello di integrazione nella società.

---

<sup>409</sup> A. RAUTI, *Lo ius soli in Italia*, cit., p. 2: «Perché non c'è vita umana e non ci può essere piena cittadinanza – intesa come legame non solo con lo Stato, ma anche col luogo e con gli altri cives – senza terra, strade e storia, senza, insomma, la fisicità delle relazioni interpersonali che la terra rende possibile e vivifica nella loro pienezza».

## Capitolo 4. I molteplici fattori incidenti sulla classica nozione di territorio

### 4.1 Premessa

Come già rappresentato nel primo capitolo del presente lavoro, la storia ci ha consegnato molteplici ricostruzioni dell'intreccio tra ordinamento giuridico e territorio.

Per usare le parole di Natalino Irti, mutuando l'incipit di una sua Autorevole opera, è possibile affermare che «*il diritto ha bisogno del dove*» e, ancora, che «*c'è nel profondo nascere e svolgersi del diritto, un legame terrestre, un'originaria necessità dei luoghi*»<sup>410</sup>.

Tuttavia, l'analisi che segue condurrà inevitabilmente a notare come sia oggi complesso delimitare l'ambito spaziale entro il quale lo Stato esercita la propria sovranità effettiva ed indipendente; e ciò, a causa di differenti fattori.

Si assiste alla compresenza di più istituzioni sovrane su uno stesso territorio, al contatto tra differenti linguaggi, ad una maggior fluidità negli scambi tra territori e popolazione<sup>411</sup>. Tale fenomeno è osservabile non solo a livello europeo, come era nelle intenzioni dei Paesi firmatari dei Trattati Europei, ma addirittura a livello mondiale, andando ben oltre la prospettiva di una integrazione europea e di un "mercato in espansione" ed "estremamente dinamico" che la Commissione presieduta da Delors aveva immaginato nel giugno 1985 all'interno del Libro bianco per il completamento del mercato interno.

A livello mondiale si assiste infatti alla creazione di frontiere mobili e alla formazione di condizioni omogenee dettate dalla globalizzazione economica, ove gli scambi non conoscono confini e, soprattutto, ove si azzerano le identità geografiche in nome di un unico grande mercato mondiale. In tale contesto, il diritto deve essere anch'esso omogeneo, "soft", modulabile rispetto alle esigenze non di una specifica comunità, di un territorio e della sua storia, ma delle grandi imprese internazionali, la cui produzione può in tal modo essere tutelata ovunque

---

<sup>410</sup> N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2002, p. 3.

<sup>411</sup> I. CIOLLI, *Spazio, territorio, "luoghi strani"*, cit., p. 6.

mediante le medesime prescrizioni giuridiche. A ben riflettere, l'apertura di nuovi spazi economici ha contribuito alla costruzione di un nuovo binomio, costituito dalle parole tecnica e spazio, che ha pienamente sostituito quello di territorio<sup>412</sup>.

Si è affermata l'idea che lo Stato sia «*ormai troppo grande per le cose piccole e troppo piccolo per le cose grandi*»<sup>413</sup>.

Appare, pertanto, opportuno procedere con l'analisi dei fenomeni descritti, partendo dalla correlazione tra territorio e ordinamento internazionale che, come vedremo, si è sviluppata diversamente nel corso dei secoli; sarà poi analizzata la differenza sussistente tra territorio e spazio, concetto, quest'ultimo, sempre più utilizzato in ambito europeo, per poi giungere all'analisi delle refluenze della globalizzazione e della rivoluzione tecnologica sull'elemento territoriale. Infine, a fronte dei processi che tendono a incidere sul territorio e sui suoi confini, rendendoli vaporosi e permeabili, si verificherà come sia sorta, in capo al cittadino, una maggior pretesa alla sicurezza.

Ed invero, se da un lato le emergenti dinamiche economico-finanziarie conducono ad una maggior apertura, si riscontrano fenomeni che, pur necessitando di soluzioni condivise, determinano un approccio di chiusura da parte dei popoli e degli Stati.

## **4.2 Territorio e ordinamento internazionale**

Come già anticipato, la prospettiva internazionale offre interessanti spunti per taluni approfondimenti, a partire dalla presa di coscienza che il quadro sovranazionale è oggi caratterizzato dalla presenza di fonti multilivello che insistono su un medesimo territorio, e dall'ampliarsi della platea dei soggetti operanti in tale sistema.

A testimonianza che nella storia nessuna frattura è così netta come appare, volgendo lo sguardo indietro nel tempo, il Medioevo e la *res publica cristiana* erano già stati caratterizzati da una stratificazione di poteri e fonti.

Con la Pace di Westfalia, che pose fine alla Guerra dei trent'anni, venne inaugurato un nuovo ordine internazionale, e si gettarono le basi per la

---

<sup>412</sup> N. IRTI, E. SEVERINO, *Dialogo tra Diritto e tecnica*, cit.

<sup>413</sup> L. PATRUNO, *Istituzioni globali e autonomia*, Versione provvisoria della relazione Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia Bergamo, 6-7 giugno 2014, in *Gruppo di Pisa*, p. 3.

costruzione di una fisionomia europea molto vicina alla conformazione geopolitica moderna<sup>414</sup>.

La Pace di Westfalia diede, infatti, vita ad una comunità orizzontale di soggetti *superiorem non recognoscentes*, ovvero gli Stati contemporanei<sup>415</sup>, dotati di un territorio sul quale esercitare la propria potestà di governo, consolidando un ordine territoriale «che legittima la sovranità che gli Stati esercitano sui territori di propria pertinenza»<sup>416</sup> e ove ciascuno Stato dipende dalla cornice di regole fornita dal sistema<sup>417</sup>.

Senza questa forma politica nuova, non sarebbero stati possibili né il superamento della matrice fondamentalmente religiosa dei conflitti, né la costruzione di un sistema europeo delle relazioni politiche internazionali<sup>418</sup>.

A partire da questo momento, l'attività degli Stati europei si svolge nella cornice dello *jus publicum europeum*, formula teorizzata da Schmitt nel 1950 nella sua celebre opera *Der nomos der erde im völkerrecht des jus publicum europaeum*,

---

<sup>414</sup> B. BADIE, *La fine dei territori. Saggio sul disordine internazionale e sull'utilità sociale del rispetto*, Trieste, 1996, p. 43 osserva che «le “guerre costitutive” contribuirono a disegnare i contorni territoriali di un'Europa la cui geografia politica deve molto alla guerra dei trent'anni e in modo accessorio, più tardi, al Congresso di Vienna».

<sup>415</sup> Per l'idea secondo la quale la guerra è stato uno dei tratti indefettibili per la costruzione dello Stato, tanto nella prospettiva westfaliana dell'Occidente, quanto in quella propria della cultura orientale, almeno a far data dalla dinastia Zhou (700 a.c.), cfr. G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 29. L'Autore nella sua disamina richiama F. Fukuyama, che nel lavoro *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*, London, 2011, pp. 110 ss., analizza la nascita della forma statale non limitandosi alla cultura occidentale, ma esaminando altresì le fonti e le esperienze d'Oriente.

<sup>416</sup> R. SAPIENZA, *Verso la deterritorializzazione del diritto internazionale della transizione infinita. Una premessa Schmittiana ad un programma di ricerca*, in *Fogli di lavoro per il Diritto Internazionale*, 2009, p. 6.

<sup>417</sup> P. SCHIERA, *La Pace di Westfalia fra due “tempi storici”: alle origini del costituzionalismo moderno*, su *Scienza & Politica*, n. 22, 2000, p. 34.

<sup>418</sup> Per ulteriori approfondimenti, P. SCHIERA, *La pace di Westfalia fra due “tempi storici”: alle origini del costituzionalismo moderno*, cit., pp. 33-45; R. SAPIENZA, *La fine dello Ius publicum europaeum e l'attuale crisi dell'ordine internazionale. Verso nuove guerre giuste?*, in AA.VV., *Studi per Giovanni Nicosia*, Milano, vol. VII, 2007, pp. 307 ss. Secondo l'Autore, il diritto internazionale era un tipico esempio di ordine convenzionale, fondato su una struttura formale e procedurale che doveva disciplinare le relazioni degli Stati con differenti posizioni sulla religione. Il tutto al fine di affermare il valore della pace, da intendersi come assenza di guerra. L'elaborazione della teoria volta alla creazione di un ordine internazionale nella relazione tra gli Stati viene tradizionalmente attribuita a Ugo Grozio. L'Autore sostiene la necessità di creare il diritto internazionale nella sua opera più celebre, il *De iure belli ac pacis* del 1625, ove afferma l'esistenza di un diritto fondato sulla ragione anziché sulla teologia, e incentrato su principi di “giustizia universale”, che potessero aver validità sia all'interno di ogni società che nei rapporti internazionali. A Grozio è attribuita la paternità di uno dei principi fondamentali e universalmente riconosciuti del diritto internazionale generale, ovvero “Pacta sunt servanda”. Il fondamento di tale obbligo si ritrova, appunto, nel diritto naturale, su cui si basa la civile convivenza tra i popoli.

secondo il quale l'occupazione della terra è «atto primordiale che istituisce diritto» e designa l'ordine eurocentrico<sup>419</sup>. In altri termini, «il territorio si fa casa dello Stato, il quale perciò ne ha il governo e ne difende i confini»<sup>420</sup>.

A partire dal Quattrocento inizia quel processo per cui i confini diventeranno frontiere. Da lungo tempo essi erano una semplice linea inscritta nel paesaggio, come nel caso di un fiume (si pensi al Trentino, dove l'Avisio segnava i confini tra l'Italia e la Germania), o di una strada. Allorquando un re eserciterà la sua sovranità, i confini assumeranno un significato anche politico<sup>421</sup>.

A partire da questo momento, il territorio e i suoi confini determineranno l'insorgere della differenza tra interno ed esterno; consentiranno di distinguere il «barbaro», lo «straniero», l'«altro»; ma anche di circoscrivere, a livello internazionale, la sfera di sovranità e di responsabilità<sup>422</sup>.

È possibile racchiudere lo Stato nazional-territoriale nella figura geometrica della sfera, nella duplice prospettiva racchiudente ed escludente: «unità che stringe e separa, che designa e distingue»<sup>423</sup>.

Vattel, nel 1758, sottolineava che, essendo l'invasione del territorio di un altro Stato un atto di ingiustizia, per evitare di esserne colpevoli e per togliere ogni occasione di contesa e disputa, le linee di confine dei territori avrebbero dovuto essere determinate in modo chiaro e preciso<sup>424</sup>.

Tale orientamento appare sotteso agli accadimenti del XVIII secolo, periodo in cui si giunse ai primi accordi di confine tra gli Stati, anche grazie al perfezionamento delle tecniche di mappatura: e ciò, non tanto per adempiere ad

---

<sup>419</sup> C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, cit., p. 23.

<sup>420</sup> N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, cit., p. 6; A. GIOIA, *Territorio in diritto internazionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. XV, Torino, 1999 rileva come il territorio dello Stato sia tradizionalmente considerato dalla dottrina internazionalistica come il concetto fondamentale dell'ordinamento giuridico che si è costituito e funziona in tale ambiente sociale. Sono rimaste famose, a questo proposito, le parole di D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, Roma, 1928, XIV che individuava nel territorio «la premessa su cui riposano e il punto di partenza da cui si svolgono le relazioni tra Stati».

<sup>421</sup> G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 29 chiarisce che «l'apposizione di un confine presuppone la volontà di marcare una differenza, una soluzione di continuità nell'indistinzione dello spazio geografico».

<sup>422</sup> C. BERTOLINO, *Sfida o opportunità l'accoglienza dello straniero?*, in *IANUS*, n. 18, 2018, p. 88.

<sup>423</sup> N. IRTI, *Norma e luoghi*, cit., p. 5. Similmente G. SIMMEL, *Sociologia*, tr.it. di G. Giordano, *Introduzione* di A. Cavalli, Milano, 1989, per spiegare il ruolo del confine utilizza il concetto di cornice, che delimita l'opera d'arte rispetto al mondo circostante e la chiude in se stessa.

<sup>424</sup> E. VATTEL, *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle*, tomo II, Londra, 1758, VII capitolo, paragrafo 92.

un obbligo consuetudinario del diritto internazionale, ma in modo da risolvere una delle principali preoccupazioni degli Stati.

Gradualmente, si giunse all'abbandono dei confini "naturalisti", nonostante il dissenso di alcuni autori<sup>425</sup>.

La rilevanza dei confini, rimasta per la verità sullo sfondo nel XVIII secolo, concentrato su più generiche sfere di influenza<sup>426</sup>, torna quale tema centrale nel 1900.

A conferma, basti pensare all'affermazione della Corte permanente di arbitrato del 1910, secondo la quale «[uno] degli elementi essenziali della sovranità è che deve essere esercitata entro limiti territoriali, e, in mancanza di prova del contrario, il territorio è confinante con la sovranità»<sup>427</sup>.

Ma anche le opere di importanti autori testimoniano una crescente attenzione per il discorso sul confine: si pensi a La Pradelle con *La frontière* del 1928<sup>428</sup>; a Wilson che nel 1923 inaugura all'Accademia di diritto internazionale dell'Aia un corso su *Les eaux adjacentes au territoire des États*; a Schoenborn con *La nature juridique du territoire* del 1929 e, infine, ad Ancel con *Les frontières* nel 1938<sup>429</sup>.

Non può poi tralasciarsi la rilevanza del primo conflitto mondiale sul nuovo modo di intendere i confini territoriali.

Se, infatti, antecedentemente ad esso, non occorre particolari requisiti per il rilascio dei passaporti e dei visti per l'attraversamento delle frontiere, l'ansia

---

<sup>425</sup> P. BAUCHE DE LA NEUVILLE, *Essay d'une nouvelle division politique, ou moyen d'établir d'une manière fixe et invariable les bornes des possessions entre les différentes puissances*, Nordman 1999, pp. 111–112: «division naturelle, invariable et qui durera jusqu'à la fin des siècles, étant appliquée à la division des États, lèverait tous les sujets de contestations et assurerait à jamais la tranquillité des peuples».

<sup>426</sup> A. RICCARDI, T. NATOLI, *Borders, Legal Spaces and Territories in Contemporary International Law*, Berlino-Torino, 2019, p. 5.

<sup>427</sup> Atlantic Coast Fisheries Case (Great Britain, United States) RIAA, vol. IX, 1910, p. 180.

<sup>428</sup> P.G. DE LA PRADELLE, *La frontière: étude de droit international*, Paris, 1928. Per l'Autore, la frontiera è una zona territoriale complessa o un regime territoriale complesso. Differentemente, il limite è una linea. La frontiera, dal punto di vista del diritto pubblico interno, è il modo di espressione dell'unità e della coesione dello Stato. Sotto il profilo del diritto pubblico internazionale, la frontiera è una zona di contatto e di relazione di contiguità tra gli Stati, «un régime de rapports entre deux États dans un territoire mixte, résultant de la réunion de leurs zones périphériques territoriales respectives». Per ulteriori approfondimenti, B. PERRIER, *La «frontière» selon Paul de La Pradelle*, in *Borders in Globalization Review*, n. 1, 2019, pp. 127-132.

<sup>429</sup> W. SCHOENBORN, *La nature juridique du territoire*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 30, 1929, pp. 81-189; J. ANCEL, *La géopolitique*. Paris, 1936; ID., *Géographie des frontières*, Paris, 1938.

causata dalla guerra e lo sviluppo della rete ferroviaria hanno indotto ad introdurre il regime dei visti obbligatori<sup>430</sup>.

Differente il quadro scaturito al termine del secondo conflitto mondiale, caratterizzato dalla volontà emersa in seno alla Comunità internazionale di tutelare i diritti individuali a prescindere dai confini.

Con la Guerra Fredda è stata, invece, riscoperta la perdurante centralità dell'ordinamento giuridico scaturito dalla pace di Westfalia: la prassi internazionale ha dimostrato, infatti, la persistente attualità delle controversie sulla demarcazione dei confini e il convincimento degli Stati circa la stabilità delle frontiere quale presupposto fondamentale per una pace duratura.

Tali consapevolezze hanno condotto alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa e all'adozione della Dichiarazione di Helsinki del 1975, che ha sancito per la prima volta l'inviolabilità delle frontiere come principio indipendente.

Con la fine della Guerra Fredda, il fenomeno della globalizzazione contemporanea diviene progressivamente oggetto di indagine da parte dei giuristi. Le tendenze crescenti di interdipendenza erodono la sovranità territoriale<sup>431</sup> quale «*base della legittimazione politica e giuridica dello Stato*»<sup>432</sup>.

La creazione di agenzie transfrontaliere dotate di poteri normativi e amministrativi, la corrosione della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato

---

<sup>430</sup> A. RICCARDI, T. NATOLI, *Borders, Legal Spaces and Territories in Contemporary International Law*, cit., p. 5.

<sup>431</sup> A. GIOIA, *Territorio in diritto internazionale*, cit., par. 2 definisce la sovranità territoriale come «*l'ambito entro il quale una norma di diritto internazionale generale attribuisce allo Stato il diritto di esercitare il potere di governo in via generale ed esclusiva per fini liberamente determinati dallo Stato stesso e si configura come un diritto assoluto cui consegue l'obbligo della generalità degli altri stati di astenersi dal penetrare e dall'agire senza autorizzazione nel territorio stesso*». Secondo l'Autore, detta definizione costituisce una sintesi delle numerose teorie che si sono succedute nella ricostruzione della "natura giuridica" del rapporto tra Stato e territorio. Analogamente, A. CLAPHAM, *The Territory of States*, in A. CLAPHAM, *Brierly's Law of Nations (7th Edition): An Introduction to the Role of International Law in International Relations*, Oxford, 2012, p. 168: «*When a state exercises an authority of this kind over a certain territory it is popularly said to have 'sovereignty' over the territory, but that much-abused word is here used in a rather special sense. It refers here neither to a relation of one person over another, nor to the independence of the state itself, but to the nature of rights over territory; and in the absence of any better word, sovereignty is a convenient way of contrasting the full set of legal rights over territory with the minor territorial rights discussed below*».

<sup>432</sup> R. SAPIENZA, *Verso la deterritorializzazione del diritto internazionale della transizione infinita. Una premessa Schmittiana ad un programma di ricerca*, cit., p. 6.



hanno determinato un mutamento del modo in cui le regole sono prodotte e applicate.

Si è, dunque, parlato di un «*mondo apparentemente senza confini*»<sup>433</sup> del dopo Guerra Fredda dominato da «*normative spazialmente coesistenti e sovrapposte*» e norme che si estendono «*oltre i confini nazionali e giurisdizionali*»<sup>434</sup>.

Il contesto odierno appare caratterizzato da un insieme di strategie politiche, economiche e sociali, che sembrano porsi in contrasto col principio di territorialità.

Oltre agli Stati, la comunità internazionale si è arricchita di nuovi attori la cui operatività risulta essere totalmente avulsa dal radicamento ad un determinato territorio.

L'impostazione schmittiana, che vede nell'occupazione di terra l'atto originario e fondativo del diritto, non riesce a spiegare i nuovi ordini giuridici, che forse potrebbero più efficacemente essere colti facendo ricorso al normativismo, ideato da Kelsen<sup>435</sup>. Per queste ragioni, Natalino Irti esprime la necessità per l'ordine giuridico di affrancarsi dal vincolo territoriale<sup>436</sup>.

In secondo luogo, il passaggio dalla “coesistenza” alla “cooperazione” tra gli Stati fa emergere nuovi obiettivi del diritto internazionale contemporaneo diretti al soddisfacimento di interessi comuni sulla base di valori condivisi<sup>437</sup>.

All'interno di questo mutato quadro si collocano le organizzazioni non governative, il cui moltiplicarsi, nonché l'ampio ventaglio degli interessi che

---

<sup>433</sup> G. HANDL, *Extra-territoriality and transnational legal authority*, in G. HANDL, J. ZEKOLL, P. ZUMBANSEN, *Beyond territoriality. Transnational legal authority in an age of globalization*, Leiden, 2012, pp. 4-5.

<sup>434</sup> P. ZUMBANSENS, *Defining the space of transnational law: Legal theory, global governance and legal pluralism*, in G. HANDL, J. ZEKOLL, P. ZUMBANSEN, *Beyond territoriality. Transnational legal authority in an age of globalization*, Leiden, 2012, p. 53.

<sup>435</sup> H. KELSEN, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale* cit., p. 468: «Solo temporaneamente e nient'affatto per sempre l'umanità si divide in Stati, formati del resto in maniera più o meno arbitraria. [...] La coscienza sociale, nel suo evolversi da ciò che è individuale a cerchie sempre più vaste, non ha ancora infranto i confini della nazione o dello Stato nazionale o altrimenti limitato, non si è ancora estesa fino a farsi coscienza dell'umanità. Tuttavia non v'è dubbio che forze potenti già agiscono in questa direzione».

<sup>436</sup> N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, cit., p. 12.

<sup>437</sup> Per una analisi più approfondita del tema, cfr. A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione* cit., pp. 328 ss secondo la quale «quest'evoluzione implica un ridimensionamento della concezione giuspositivistica del diritto internazionale incentrata sul primato degli interessi e sul dogma della volontà statale». In senso analogo, B. SIMMA, *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 250, 1994, pp. 229 ss.

perseguono e la pervasività delle loro azioni, ha fatto sì che le stesse trovassero legittimazione nella Carta delle Nazioni Unite che, all'art. 71, contiene un riconoscimento esplicito, autorizzando il Consiglio economico e sociale a concludere opportuni accordi con le organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrano nella sua competenza.

Parallelamente, le imprese multinazionali, hanno assunto nel corso degli ultimi decenni una crescente rilevanza, imponendo una ridefinizione *«nella elaborazione ed attuazione delle norme internazionali, i cui contenuti sono sempre più difficilmente da intendere come rivolti alla sola tutela di interessi e situazioni la cui titolarità spetta ai soli Stati»*<sup>438</sup>.

Nel nuovo contesto, la sovranità non si esprime più nella condizione di *superiorem non recognoscens*, ma nella capacità dello Stato di partecipare ai processi decisionali mondiali e di concorrere alla costruzione e gestione del nuovo ordine mondiale<sup>439</sup>.

Nonostante il nuovo scenario, non è possibile tralasciare la rilevanza che il territorio continua a rivestire sul piano internazionale.

È stato, infatti, rilevato come *«nelle esperienze recenti e contemporanee si continua ad assistere a una universalizzazione del modello dello stato territoriale di origine europea e quindi alla continuazione della diffusione del modello tutte le volte che nuove realtà politiche territoriali si avviano alla loro costituzione come soggetti indipendenti»*<sup>440</sup>. Gli esempi sono molteplici.

Si pensi alla vicenda del Kosovo, provincia che ha combattuto per assumere la veste di stato territoriale; si pensi, ancora, al contesto palestinese, dilaniato da conflitti nel tentativo di conseguire una statualità di tipo territoriale.

---

<sup>438</sup> S.M. CARBONE, *I soggetti e gli attori nella comunità internazionale*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2016, p. 38.

<sup>439</sup> Su questi aspetti, B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale*, Napoli, 2021; G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, in *Consulta Online*, marzo 2014; G. DE VERGOTTINI, *Garanzia della identità degli ordinamenti statali e limiti della globalizzazione*, in C. AMATO E G. PONZANELLI (a cura di), *Global Law v. Local Law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino, 2006, pp. 9 ss secondo cui *«La sovranità, ieri come oggi, non si manifesta mai come assoluta e la sua limitabilità può essere ammessa senza che per tale ragione debba giungersi a prospettare la negazione»*.

<sup>440</sup> G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., p. 7.

Ancora, innumerevoli sono i trattati internazionali che stabiliscono patti di sicurezza collettiva diretti ad ovviare ai pericoli di aggressione da parte di terzi Stati<sup>441</sup>.

Anche quando il diritto internazionale e il diritto degli Stati prevedono ipotesi di superamento del principio di territorialità, si tratta di deroghe<sup>442</sup>.

Il nesso inscindibile fra Stato, sovranità e controllo del territorio è, ancora, testimoniato dalle pulsioni secessioniste presenti in Stati in cui parte della comunità rivendica una propria identità nazionale e un conseguente sbocco sovrano. Emblematica è, in tal senso, la questione spagnola: l'art. 2 della costituzione spagnola proclama il principio di «*indissolubile unità della nazione spagnola*» accanto al diritto della autonomia delle «*nazionalità e delle regioni che la compongono*». È stato ben osservato che la Costituzione spagnola, entrata in vigore nel 1978, proclama un concetto di «*sovranità dinamico, che restituisce frazioni di essa ai differenti gruppi presenti nella società, al fine di dare forza alle domande delle collettività intermedie*»<sup>443</sup>.

La differenza di autonomia tra Catalogna, Paesi Baschi, Galizia e Andalusia rispetto alle altre comunità autonome spagnole è andata ridimensionandosi con le riforme del sistema regionale spagnolo. Tale indebolimento ha accentuato i motivi di contrasto della Catalogna. Sul punto, non può non richiamarsi la decisione del Parlamento e del Governo catalani di indire un referendum per la proclamazione dell'indipendenza, a fronte della quale il Tribunale costituzionale ha sospeso la legge istitutiva del referendum e, in un secondo momento, dichiaratone la nullità;

---

<sup>441</sup> Si pensi all'articolo 2, comma 2 e 7 della Carta delle Nazioni Unite a tenore del quale: «2. *I Membri, al fine di assicurare a ciascuno di essi i diritti e i benefici risultanti dalla loro qualità di Membro, devono adempiere in buona fede gli obblighi da loro assunti in conformità al presente Statuto. 7. Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i Membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del Capitolo VII*».

<sup>442</sup> G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., p. 11 richiama il Caso Bankovic affrontato dalla Corte di Strasburgo nel 2001, ove è stato affermato che il diritto degli stati a incriminare e condurre a giudizio il violatore anche se l'illecito è compiuto fuori del proprio ambito spaziale è pur sempre considerato una deroga al principio di territorialità, segnalando, inoltre, che «*il rispetto del principio di territorialità collegato dal giudice alla sovranità è stato richiamato dalla Corte di Lussemburgo a proposito di misure di traffico aeroportuale nel caso The Air Transport Association of America (causa C-366/10 del 21 dicembre 2011)*».

<sup>443</sup> I.A. NICOTRA, *La "sfida" secessionista e il valore "unificante" della solidarietà territoriale. L'ultima frontiera della protesta populista*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2019.

e, ancora, la dichiarazione di indipendenza del 27 ottobre 2017 che ha determinato il commissariamento della Catalogna, conformemente a quanto previsto dall'art. 155 della Costituzione<sup>444</sup>.

Alla luce delle riflessioni svolte, si ritiene che a livello internazionale il territorio mantenga una propria centralità.

Occorre, a questo punto, procedere a verificare in che modo l'integrazione europea abbia inciso, e continui ad incidere ancora oggi, sulla tenuta del concetto di territorio.

### **4.3 L'influenza del processo di integrazione europea sul concetto di territorio: territorio e spazio a confronto**

Una compiuta riflessione sul tema oggetto del presente lavoro non può prescindere dall'analizzare gli effetti dell'intensificarsi del processo di integrazione europea sul territorio dello Stato.

Volgendo lo sguardo al passato, a partire dalla Pace di Westfalia, l'ordine territoriale è stato il presupposto della sovranità statale e, dalla Rivoluzione francese in poi, vi è stata una tendenziale corrispondenza tra la nazione stabilita su un territorio e gli istituti democratico-rappresentativi.

Oggi, volendo tracciare un sommario bilancio di oltre settant'anni di storia dell'integrazione europea, sembra essere venuta meno la coincidenza tra territorio, sovranità statale e spazio della comunità politica<sup>445</sup>.

---

<sup>444</sup> Sull'argomento si vedano: G. FERRAIUOLO, *La petita patria catalana nello scontro tra unilateralismi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2019, pp. 1-29; M. CECILI, "La línea del front". *La battaglia identitaria del catalanismo si combatte per le bandiere*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 3, 2020; R. IBRIDO, *Il "derecho a decidir" e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del tribunale costituzionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2014; M.R.P. ALBERDI, *Democracia representativa y participación ciudadana en españa*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2014; G. FERRAIUOLO, *Sovranità e territorio alla prova della crisi catalana*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2017; ID., *La via catalana dello stato plurinazionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2013; M. B I SERRAMALERA, *Referendum e secessione. La vicenda della catalogna*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2015; L. FROSINA, *Il conflitto catalano tra giustizia e politica. Prime osservazioni sulla sentenza del Tribunale Supremo sul cd. Procés*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2019; A. DI MARTINO, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018; G. GRILLI, *A che punto siamo con la questione catalana (tra cronaca e teoria costituzionale)*, in [www.tecnichenormative.it](http://www.tecnichenormative.it), 6 luglio 2019; A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2017; J. L. VILLACAÑAS BERLANGA, *Catalogna: le placche tettoniche di un conflitto*, in *Filosofia politica*, n. 3, 2019, pp. 466-487; R. SCARCIGLIA, *Aspettando Godot: il referendum sull'indipendenza in Catalogna e le riforme possibili della Costituzione spagnola*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2017, pp. 918-922; T. CERRUTI, *Istanze indipendentiste nell'Unione Europea*, cit., pp. 1-11.

Lo Stato nazional-territoriale, racchiuso nella figura geometrica della sfera, e la sua unità giuridica e politica, subiscono continue pressioni ed erosioni<sup>446</sup>.

Da più parti si osserva come le trasformazioni del territorio vadano considerate congiuntamente a quelle degli altri elementi costitutivi dello Stato, e sembra trarsi la conclusione che sia il binomio popolo/sovranità ad aver assunto la massima importanza, a discapito del territorio<sup>447</sup>.

Secondo Gino Scaccia, nel contesto europeo, la «*despazializzazione del territorio statale si compie nella sua forma più raffinata e più feconda di problemi in quanto si tratta del tentativo di organizzare lo spazio politico senza ricorrere al paradigma territoriale*»<sup>448</sup>.

Gli spunti di riflessione che vengono offerti dal tema esaminato sono molteplici e non possono che partire dalla constatazione che l'individuazione del confine del territorio europeo è una operazione complessa già da un punto di vista meramente geografico.

---

<sup>445</sup> A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, cit., p. 17.

<sup>446</sup> B. DE WITTE, *The Lisbon Treaty and national constitutions: more or less Europeanisation?*, Oslo, 2009, pp. 25-48. Secondo l'Autore, si possono enumerare tre elementi attraverso cui si è concretizzata tale pressione: i trattati hanno affidato alle istituzioni europee poteri legislativi, sottraendoli alla loro sede "naturale" statale; la seconda sfida è consistita nella sollecitazione a operare un adeguamento alle pretese del diritto europeo di avere efficacia diretta e preminenza sul diritto nazionale contrastante nel quadro della gerarchia costituzionale esistente delle fonti di diritto, ove la Costituzione stessa pretende "naturalmente" di occupare il primo posto; la terza sfida ha un carattere più diffuso e nella stragrande maggioranza dei testi costituzionali nazionali non viene ancora riconosciuta apertamente. Si tratta di quella importante modifica dell'equilibrio istituzionale interno di ciascun paese che è diretta conseguenza del funzionamento del sistema istituzionale dell'UE e dell'esercizio dei poteri dell'UE, un mutamento che interviene, in particolare, nei rapporti tra tribunali e istituzioni politiche e tra governo e parlamento (sempre a vantaggio dei primi). S. CASSESE, *Lo Stato come problema storico*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2003, pp. 183-204 individua tre crisi per lo Stato: la prima, dovuta all'emersione di interessi organizzati all'interno dello Stato; la seconda, successiva al secondo conflitto mondiale, di carattere fiscale; infine, la terza causata dalla perdita della sovranità esterna dello Stato per via della globalizzazione. L'Autore sottolinea che tali crisi hanno comunque rafforzato lo Stato. Analogamente, G. AMATO, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.* 2003, pp. 1-8 sottolinea l'importante ruolo che lo Stato può ancora ricoprire su scala globale, ovvero quello di rappresentare coloro che non hanno la forza di farsi sentire direttamente.

<sup>447</sup> I. CIOLLI, *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, su *Federalismi.it*, 13 novembre 2020, p. 28. Secondo l'Autrice questa tappa determina una svolta rispetto al passato, gettando le fondamenta per la costruzione di spazi giuridici alternativi, in cui il territorio riveste «una posizione secondaria, ancillare rispetto al popolo e alla sovranità».

<sup>448</sup> G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 38. Al medesimo pensiero aderisce L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, cit., p. 29.

La definizione dei confini dell'Europa costituisce da tempo immemore una sfida politica e culturale: l'assenza di un vero limite naturale ha reso la frontiera con l'Asia estremamente fluida, che si espande o contrae a seconda delle vicende storiche, spesso terreno di scontro tra i soggetti coinvolti, mossi dalla volontà di stabilirvi un determinato ordine politico<sup>449</sup>, tanto che si ritiene comunemente che l'Europa possa essere individuata solo come area culturale<sup>450</sup>.

Ancor più difficoltosa risulta la ricostruzione, nell'ambito dell'Unione Europea, della nozione di territorio.

Al riguardo, basti osservare che *«il territorio comunitario ha un carattere non originario, ma derivato e oltretutto differenziato a seconda del rispettivo ambito di applicazione dei diversi trattati. Non può pertanto parlarsi, a rigore, di un territorio unionale e resta priva di senso ogni attribuzione all'Unione Europea, come soggetto del diritto internazionale, della sovranità territoriale, sussistendo tale sovranità solo in capo ai singoli Stati membri»*<sup>451</sup>.

L'Unione Europea, infatti, giuridicamente non dispone di un proprio territorio; gli internazionalisti parlano, al riguardo, di ambito di *«applicazione territoriale dei Trattati istitutivi»*<sup>452</sup>.

Il meccanismo volto all'individuazione del territorio dell'Unione Europea è quello del doppio rinvio: al diritto costituzionale interno degli Stati membri, e al diritto internazionale, che definisce i confini territoriali dei singoli Stati, come emerge dagli art. 52 TUE e 355 TFUE.

L'ambito di applicazione territoriale dei Trattati è costituito dallo spazio in cui uno Stato membro esercita la sua giurisdizione in conformità alle proprie norme

---

<sup>449</sup> Dalla definizione di Europa dell'Enc. Treccani si trae che dal XVII secolo venne proposta quale confine tra Europa e Asia la catena degli Urali, soluzione ancora abitualmente seguita, ma nessun criterio fondato su elementi fisici è soddisfacente. Sulla questione, A. ZOTTI, *I confini orientali dell'Europa: effetti inattesi di una storia antica*, in *Ispionline.it*, 29 settembre 2014.

<sup>450</sup> A dimostrazione di tale assunto, G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione*, cit., p. 38 ci ricorda che *«nella stessa partizione fra un'Europa dell'Ovest e un'Europa dell'Est riecheggia ancora la divisione del tutto artificiale, e non geografica, che gli accordi di Yalta imposero al Vecchio continente e che porta tuttora a considerare Paesi "dell'Est" Nazioni come la Slovenia o la Serbia che pure sono geograficamente più a Ovest di gran parte della Svezia, al contrario ascritta senza esitazioni all'Europa occidentale. Quanto basta per guadagnare la conclusione provvisoria che la posizione stessa del confine è intrisa, con riguardo al continente europeo, di politicità e di ideologia»*.

<sup>451</sup> *Id.*, p. 39.

<sup>452</sup> A. POGGI, *Unione Europea e territorio: problemi e prospettive*, Editoriale, su *Federalismi.it*, 13 novembre 2020, p. VI.

costituzionali, dalle zone di mare e dagli spazi territoriali su cui la sovranità viene esercitata e, ancora, dai territori europei di cui lo Stato medesimo abbia la rappresentanza nei rapporti esteri<sup>453</sup>.

Tale impostazione è da sempre stata foriera di interrogativi sull'effettività del processo di integrazione e sulla possibilità di concepire l'Unione Europea come qualcosa in più di una mera sommatoria di Stati, ovvero una realtà unitaria<sup>454</sup>.

In questa chiave di lettura, la normativa europea compie una scelta precisa preferendo all'utilizzo del termine "territorio" quello di "spazio comune".

Detta terminologia è stata utilizzata sia nel TUE (art. 3, 8, 12) che nel TFUE (art. 4, 26, 67 – 80, 170).

Seppur possa a prima vista ritenersi che i termini territorio e spazio siano succedanei e dunque interscambiabili, la scelta del legislatore europeo è stata interpretata alla luce della considerazione secondo la quale il territorio è «*un prodotto della cultura e quindi un palinsesto risultante da stratificazioni successive di riti, costumi, sentimenti collettivi, tradizioni*», secondo l'espressione utilizzata da André Corboz<sup>455</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, appare innegabile la scelta sottesa all'utilizzo del termine spazio rispetto al concetto di territorio.

Lo spazio, infatti, citando il pensiero di Hannah Arendt, è condizione dell'esistenza libera degli uomini<sup>456</sup>.

Tale concetto, pur se mutuato dal campo della scienza, meglio si attaglia alla realtà europea<sup>457</sup>, in quanto non rimanda ad una determinatezza di confine, risulta

---

<sup>453</sup> IVI, p. VII.

<sup>454</sup> IVI, p. VI rileva che anche l'attuale crisi pandemica ha contribuito a far riaffiorare i dubbi mai veramente sopiti, sull'effettività del processo di integrazione europea e si interroga sulla possibilità che dall'attuale crisi derivi «*una possibile frattura tra due Europee, o forse una frattura tra tante Europee, in particolare tra quella nordica e quella mediterranea*». Sul punto G. SCACCIA, *op. cit.*, p. 39 ammonisce in maniera decisa «*l'Unione Europea, in breve, è somma di molti e diversi luoghi della politica nazionale, non luogo unitario della politica europea*». Va rilevato, peraltro, che le versioni in altre lingue dei Trattati dell'Unione Europea utilizzano termini equivalenti a quello di spazio, ad eccezione della versione inglese dei Trattati, nella quale ritroviamo invece l'utilizzo del termine "area".

<sup>455</sup> A. CORBOZ, *Le Territoire comme palimpseste*, in *Diogène*, 1983, p. 14.

<sup>456</sup> H. ARENDT, *Sulla rivoluzione*, Torino, 2006, p. 319; A. DI MARTINO, *Il territorio*, cit., p. 30.

<sup>457</sup> I. CIOLLI, *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, cit., p. 38 ammette che «*la nozione di territorio, per la storia che evoca nell'Europa occidentale, in definitiva sembra non si addica all'Unione Europea*».

sganciato da retaggi storici e maggiormente in grado di evocare una possibilità di movimento senza frontiere<sup>458</sup>.

Nell'utilizzo del termine spazio, la norma cardine è costituita dall'art. 3 TUE che prevede, per l'appunto, uno spazio di movimento senza frontiere come primo riferimento spaziale dell'Unione Europea.

La scelta compiuta dal legislatore va in questa direzione, lo spazio europeo non vuol essere uno spazio geografico bensì uno spazio funzionale<sup>459</sup>, emancipato dalle singole identità nazionali, che vuole superare le diversità, facendo convivere le sovranità statuali dei singoli Stati membri in una unitaria dimensione spaziale<sup>460</sup>. Insomma, si tratta di «*un nuovo modello di spazialità politica che si ispira alla più estesa integrazione economica e culturale e che ha il suo asse portante, il suo principio di “costituzione materiale”, nelle quattro libertà di circolazione (delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali) e nella conseguente eliminazione delle barriere e delle frontiere interne (art. 28 TUE)*»<sup>461</sup>.

---

<sup>458</sup> G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione*, cit., p. 40: «Lo spazio è, invece, nozione astratta, emancipata dalla dimensione storica e impiegata piuttosto nell'universo delle scienze esatte. Non evoca una specifica localizzazione e una determinatezza di confine, ma una circolazione fluida, e frontiere porose e mutevoli». Nella Sua mirabile analisi, l'Autore vuole rendere maggiormente intellegibile l'idea di spazio ricorrendo alle definizioni del termine tratte dal Vocabolario on line della lingua italiana della Treccani ([www.treccani.it/vocabolario/spazio](http://www.treccani.it/vocabolario/spazio)), secondo il quale lo spazio è: «il luogo indefinito e illimitato in cui si pensano contenute tutte le cose materiali» e dal Dizionario Zanichelli, Bologna, 2005, *ad nomen*, la «entità illimitata e indefinita nella quale sono situati i corpi».

<sup>459</sup> I. CIOLLI, *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, cit., p. 29 parla di un elemento funzionale che, a seconda dei fini da raggiungere, muta la sua stessa natura giuridica. Esso può divenire semplice ambito materiale di applicazione delle norme dell'Unione in alcuni casi; ovvero una sommatoria di normative nazionali. Per questa ragione trattasi di spazio e non della più tradizionale categoria del territorio.

<sup>460</sup> A. POGGI, *Unione Europea e territorio: problemi e prospettive* cit., p. VII riprende l'iconica immagine che Parag Khanna fornisce dell'Europa nella sua opera *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Roma, 2016. Il politologo ritiene che «dopo la fine della guerra fredda, l'Europa si è concentrata piuttosto nella costruzioni di ponti e gallerie che non di muri e trincee (...) le nazioni europee sono funzionalmente inseparabili, una frittata che non può essere riportata indietro ai suoi ingredienti originari». L'Autrice fornendo questa immagine semplice ma quanto mai evocativa, ritiene che Parag Khanna «quando afferma che l'Europa è diventata un archetipo di geografia funzionale, fotografa, appunto, una indubbia realtà».

<sup>461</sup> G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione*, cit., p. 40 osserva che lo spazio comune europeo vuole essere spazio funzionale e non geografico, svincolato «da identità storiche escludenti, permeabile, aperto al pluralismo e all'interculturalità, fondato sull'intreccio e l'interdipendenza di molteplici sovranità statuali insistenti sul medesimo ambito geografico». A dimostrazione della sua tesi l'Autore ritiene che «la proposta di aprire lo spazio europeo alla Turchia è il segno manifesto dell'indipendenza del concetto dalla storia e dalla cultura, dalla tradizione e dalla religione».



Se la vocazione originaria dell'integrazione comunitaria aveva natura prevalentemente economica, progressivamente, accanto allo spazio funzionale del mercato interno, la costruzione comunitaria ha visto il proprio campo d'azione progressivamente estendersi verso politiche di cooperazione volte ad una più compiuta integrazione europea, nell'ottica di favorire il passaggio da una comunità essenzialmente economica ad un'unione politica: viene così a delinearsi lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Un primo passo in tal senso fu compiuto con l'Atto Unico Europeo del 1986 che prevedeva al titolo III disposizioni di cooperazione in materia di politica estera. Altra tappa fondamentale fu realizzata a Maastricht attraverso la costruzione di un'architettura complessa fondata sui noti tre pilastri: all'integrazione economica si affiancavano la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni (GAI), nonché l'istituzione della cittadinanza europea, foriera di «una nuova dimensione costituzionale, finalmente capace di trascendere le appartenenze particolaristiche agli Stati nazionali per rivivificare quella promessa universalistica e "omni-includente"»<sup>462</sup>.

Con il Trattato di Lisbona, nell'ottica di dare l'avvio ad una nuova visione dell'Unione Europea, gli Stati membri hanno optato per l'abbandono della struttura a tre pilastri e l'introduzione di meccanismi e strumenti semplificati che consentono unità d'azione nei vari campi di attività dell'Unione.

---

<sup>462</sup> S. GIUBBONI, *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale: un riesame critico*, in *Politiche Sociali*, n. 1, 2016; C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Roma-Bari, 2010; R. BELLAMY, *The Liberty of Post-Moderns? Market and Civic Freedom within the EU*, *London School of Economics and Political Science*, in *LEQS Paper*, n. 1, 2009; L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012; C. SIMONCINI, *Circolazione e soggiorno dei cittadini nello spazio europeo tra libertà della persona e tutela degli interessi economici*, in P. GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea*, Napoli, 2011; C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enc. Dir.*, *Annali I*, 2007, pp. 181 ss; M.E. BARTOLONI, *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di "welfare"*, su *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2015; F. CERRONE, *La cittadinanza europea: integrazione economica e identità*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2000; S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, su *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2000; M. COUSINS, *Diritti di soggiorno, sicurezza sociale e il concetto evolutivo di cittadinanza europea*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1, 2008; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, VI, Aggiornamento, Roma, 1995; A. LOLLO, *Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la solidarietà transnazionale*, in *Gruppo di Pisa*, 3 settembre 2012; S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996; B. NASCIMBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione Europea*, Padova, 2012.

In tale ambito, tuttavia, non di rado si sono manifestate resistenze da parte degli Stati membri a rinunciare alle loro prerogative sovrane in materia di prevenzione e repressione penale, sicurezza e presidio delle frontiere<sup>463</sup> e ad accettare una piena omogeneizzazione normativa<sup>464</sup>, per cui la competenza dell'Unione è stata limitata, nel settore penal-processuale, all'adozione di "norme minime"<sup>465</sup>.

Quanto invece al termine territorio, i trattati istitutivi hanno utilizzato tale espressione nell'art.153 §1, g) del TFUE, il quale consente all'Unione Europea di sostenere e completare l'azione degli Stati in settori attinenti alla politica sociale ivi comprese «*le condizioni dell'impiego di terzi cittadini di paesi che risiedono legalmente nel territorio dell'Unione*».

Gli altri riferimenti alla nozione di territorio concernono, invece, l'ambito di applicazione dei trattati, risultante dagli articoli 52 TUE e 355 TFUE, e le disposizioni afferenti alla coesione economica, sociale e territoriale, inserita nel Titolo XVIII del TFUE.

Si tratta, beninteso, di un territorio derivato e con una connotazione funzionale, essendo legato agli scopi da raggiungere, sostanziandosi nell'ambito materiale di applicazione delle norme dell'Unione in alcuni casi, o, al più, quale sommatoria di normative nazionali. Per questa ragione, si tende a superare la formulazione letterale di tali riferimenti normativi a favore del lemma spazio.

Anche il diritto derivato utilizza il termine territorio per circoscrivere l'ambito di applicazione spaziale delle norme europee, analogamente alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Quanto alla "coesione economica, sociale e territoriale", disciplinata sia nel TUE, sia più attentamente nel TFUE, essa segue un andamento differente rispetto all'evoluzione subita negli stati assoluti. Tale coesione, infatti, non punta su una progressiva unità territoriale e sulla sovranità, realizzando, all'opposto, un

---

<sup>463</sup> A. DI MARTINO, *Il territorio*, cit., p. 471, chiarisce che l'utilizzo del paradigma funzionalistico, che giustifica il ricorso al principio del mutuo riconoscimento, conduce a risultati differenti. Ed infatti, nel primo pilastro esso amplia la sfera di libertà grazie alla pluralità delle libertà economiche. Il terzo pilastro, invece, comprime tali libertà determinando una sovraesposizione penale per soddisfare l'interesse generale alla sicurezza.

<sup>464</sup> G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione*, cit., p. 41.

<sup>465</sup> A. DI MARTINO, *Il territorio*, cit., p. 472. L'Autrice ritiene che l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento sia di difficile realizzazione, in quanto avente ricadute sia in tema di uguaglianza che di rispetto del principio di legalità soprattutto in ambito penale. Per questa ragione, non può ritenersi possibile una piena armonizzazione normativa.

policentrismo territoriale che coinvolge spazi regionali e comunali per giungere ad una espansione economica e produttiva. Risulta agevole comprendere la possibile frammentazione dei territori politici a favore di una rimodulazione che, incentrata sulla crescita economica, sembra tralasciare l'identità storica.

Tale direzione sembra emergere già nel 1999, con la conferenza intergovernativa di Postdam che giunse ad elaborare il documento informale European Spatial Development Perspective (ESDP), per poi proseguire con altre conferenze intergovernative il cui oggetto di discussione fu lo sviluppo di alcune grandi città e di alcuni agglomerati urbani che potessero ben inserirsi nei mercati mondiali.

Senonché, la valorizzazione dei contesti territoriali con un buon potenziale economico, come si vedrà nel prossimo capitolo, va a discapito delle periferie e dei territori con meno risorse, producendo dei divari territoriali che solo grazie ad un'azione concertata potranno essere risolti.

Le locuzioni di spazio giuridico europeo e territorio, tuttavia, non riguardano solamente gli aspetti sopra delineati del mercato unico e della politica comune di libertà, sicurezza e giustizia.

Nel linguaggio dottrinale ci si riferisce «*anche all'ambito entro il quale opera la protezione giurisdizionale multilivello dei diritti fondamentali riconosciuti, rispettivamente, dalla Costituzione, dal diritto internazionale (in particolare, dalla CEDU) e dal diritto eurounitario (in particolare, dalla Carta di Nizza-Strasburgo)*»<sup>466</sup>.

Le sfide e le contraddizioni di un modello di protezione multilivello dei diritti sono efficacemente sintetizzati nelle prime battute dell'opera di Stefano Rodotà<sup>467</sup>, secondo il quale i «*diritti senza terra*», privi di un territorio che dava loro radici e rimetteva alla sovranità nazionale il ruolo della concreta tutela, «*vagano nel mondo globale alla ricerca di un costituzionalismo globale che offra loro ancoraggio e garanzia*».

Com'è noto, la tutela multilivello dei diritti trova nelle Corti una sede di garanzia fondamentale, anche nel silenzio della politica, della quale è stato auspicato un decisivo cambio di passo per l'immediato futuro.

---

<sup>466</sup> C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2017, p. 19.

<sup>467</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2013.

A tal proposito, è stata da taluno sottolineata l'esigenza di giungere ad una revisione dei trattati dell'UE, e ad una conseguente impostazione parafederale. Tale rivoluzione presupporrebbe un mutamento dello "spazio giuridico europeo" in territorio, processo invero che già, a livello linguistico, è possibile scorgere in talune decisioni dei giudici europei<sup>468</sup>, le quali fanno sempre più spesso riferimento a un vero e proprio "territorio europeo", influenzando il lessico dei giudici nazionali<sup>469</sup>.

Vale la pena rilevare, tuttavia, che tale mutamento di lemma mal si concilierebbe con il riconoscimento di un territorio avente caratteristiche prettamente statali; probabilmente, la sostituzione del termine spazio è giustificata solo guardando al «*territorio complessivo dell'Unione*», inteso quale «*luogo di produzione di diritti fondamentali propriamente europei*»<sup>470</sup>.

#### **4.4 Il territorio alla prova della globalizzazione e della rivoluzione digitale**

Il fenomeno della globalizzazione e la rivoluzione digitale incidono sulla solida tenuta dei tre tradizionali elementi costitutivi dello Stato e, dunque, per quel che qui rileva, sul territorio<sup>471</sup>.

Partendo dalla globalizzazione, appare preliminare precisare che il noto fenomeno ha, innanzitutto, una connotazione economica, determinando l'interazione tra sistemi economici e imprese collocate in contesti territoriali differenti e che, ciononostante, possono entrare a far parte di un medesimo mercato, di tipo globale e concorrenziale. L'intensificarsi delle relazioni tra luoghi e persone distanti<sup>472</sup>, tale per cui eventi verificatisi a migliaia di chilometri possono attualmente condizionare la nostra sfera, determina possibili risvolti sia in positivo che in

---

<sup>468</sup> Sent. Ruiz Zambrano, 8.3.2011, C-34/99; sent. Zhu e Chen 19. 10. 2004, C-200/02.

<sup>469</sup> Sent. Rendon Marin, 13.9.2016, C-164/14; sent. NA, 30. 6. 2016, C-115/15.

<sup>470</sup> C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio"*, cit., p. 22.

<sup>471</sup> A. MORELLI, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta Online*, 12 marzo 2018, rileva come la globalizzazione abbia «*messo in discussione la spazialità del diritto e, con essa, ogni pretesa di esclusività delle istituzioni statali sul territorio di riferimento*».

<sup>472</sup> M.B. STEGER, *Globalization. A Very Short Introduction*, Oxford, 2013, trad. it. *La globalizzazione*, Bologna 2016, p. 23 definisce la globalizzazione come «*l'espansione e l'intensificazione delle relazioni e della coscienza sociali nel tempo e nello spazio del mondo intero*».

negativo<sup>473</sup>.

La maggior connessione insita nella globalizzazione è possibile grazie ad una serie di fattori, tra i quali il potenziamento delle infrastrutture, l'abbassamento dei costi di trasporto e l'innovazione digitale, i quali certamente incidono sul territorio.

Il rafforzamento delle infrastrutture e l'abbassamento dei costi determinano un ampio ventaglio di possibilità per gli spostamenti, potendo quasi annullare lo spazio fisico e le distanze<sup>474</sup>.

Anche le nuove tecnologie sembrano determinare effetti di deterritorializzazione. Esse determinano, infatti, un nuovo significato per le categorie del "vicino" e del "lontano", non più legate a criteri fisici, ma alla possibilità di connettersi. Basti pensare che, riflettendo sulla interazione tra comunicazione virtuale e vita, è stato coniato un termine denso di significati, ovvero *onlife*<sup>475</sup>, il quale indica che il mondo virtuale consente di costruire forme di auto-rappresentazione alternative e libere, che prescindono dalla corporeità e, conseguentemente, da qualunque sostrato territoriale<sup>476</sup>.

Se, in un primo momento, la globalizzazione ha avuto per oggetto cose, nel contesto odierno essa consente altresì la prestazione di servizi e non solo.

Nel capitalismo moderno, infatti, la produzione era tutta concentrata all'interno di un medesimo Stato e ci si affacciava ai mercati internazionali solo per acquistare materie prime e vendere i propri beni; il salto determinato dall'evoluzione

---

<sup>473</sup> La questione non è nuova. Già A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della c.d. "globalizzazione". Storia di una "metamorfosi": dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, in *Politica del diritto*, n. 3, 1998, p. 452 osservava che «una manovra di bilancio del valore di 30.000 miliardi di lire, che può costare mesi di lavoro in Parlamento, accese contestazioni sociali, ed eventualmente anche una crisi di Governo, può essere vanificata in pochi minuti da una grossa speculazione finanziaria, della stessa entità, condotta in una manciata di secondi, a grande distanza: per esempio, da New York».

<sup>474</sup> Su questi aspetti, P. COSTANZO, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze, Testo provvisorio della relazione al Convegno annuale AIC, Salerno, 23-24 novembre 2012 "Costituzionalismo e globalizzazione"*, disponibile su [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2011-2018/download/mKYwckcLscIngY60tELcBTRNfixJ5sghSwWKhVcISqA/Relazione%20Costanzo.pdf](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2011-2018/download/mKYwckcLscIngY60tELcBTRNfixJ5sghSwWKhVcISqA/Relazione%20Costanzo.pdf).

<sup>475</sup> L. FLORIDI, *Die 4. Revolution: Wie die Infosphäre unser Leben verändert*, Berlino, 2015.

<sup>476</sup> M. KLEMM, *Digitalization and Social Identity Formation*, in F. THOUVENIN, P. HETTICH, H. BURKERT, U. GASSER, *Remembering and Forgetting in the Digital Age*, Barcellona-Firenze, 2018, p. 169.

tecnologica consente, oggi, anche la delocalizzazione dei processi produttivi.

Si è, insomma, passati dall'utilizzare la maggior connessione per consentire «*il gioco dello scambio*»<sup>477</sup>, ad una trasformazione del sistema di produzione che si avvale di logiche non più prettamente nazionali ed è presto giunta ad una sempre più estesa ramificazione<sup>478</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, l'organizzazione tipica dell'età globale è stata definita come “policentrica” o “labirintica”, per tale intendendosi una struttura reticolare che «*impedisce la possibilità di uno sguardo prospettico o dall'alto, e fa sì che ogni punto sia un centro collegabile a un altro, o a più, simultaneamente*»<sup>479</sup>.

Ancora, vi è chi ha osservato che il nuovo *nomos* consiste «*fondamentalmente nella de-territorializzazione di un ordinamento di aspirazione globale*»<sup>480</sup>.

La deterritorializzazione delle attività economiche sembrerebbe, a prima vista, determinare una perdita di rilievo per il diritto statale, essendo il mercato ormai caratterizzato da regole di differente genesi, pubblica o privata, accolte dagli operatori economici. Anzi, in talune ipotesi, lo Stato stesso agevola processi di internazionalizzazione procedendo a liberalizzazioni, deregolamentazioni, privatizzazioni<sup>481</sup>.

Un ulteriore aspetto non trascurabile della correlazione tra globalizzazione e rivoluzione digitale afferisce al mondo del lavoro.

Invero, il mercato del lavoro si presenta oggi in molti campi “internazionale” sotto molteplici punti di vista.

Innanzitutto, si tenta di ridurre il numero di lavoratori ricorrendo alla cibernetica o alla robotica; ove ciò non sia possibile, le imprese, operando la delocalizzazione, si avvalgono del basso costo della manodopera in paesi in via di sviluppo. Tale

---

<sup>477</sup> F. BRAUDEL, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme (XVe-XVIIIe siècle)*, vol. II, *Les jeux de l'échange*, Parigi, 1979.

<sup>478</sup> G. AZZOLINI, *Senza centro e senza tempo. Ancora sul potere della globalizzazione*, in *Politica e società*, n. 3, 2017, p. 426.

<sup>479</sup> Ivi, p. 429.

<sup>480</sup> L. RONCHETTI, *Il nomos della deterritorializzazione*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2003, p. 108.

<sup>481</sup> G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., p. 14; T.E. FROSINI, *Il Costituzionalismo nella Società tecnologica*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione, vol. I. Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale*, Genova, 2020; O. CARAMASCHI, *Tra deterritorializzazione del potere e mondializzazione e giuridica: quali spazi per un costituzionalismo “tecnologico” (o “digitale”)?*, ivi, pp. 15-24.

fenomeno appare evitabile solo nei settori ove è richiesta una elevata specializzazione, in cui si punta alla formazione di lavoratori con elevate competenze dei quali si tende a non disperdere le conoscenze. Per tale via, si verifica un effetto contrastante, un'alternativa tra mobilità e rigidità che certamente incide sulla salvaguardia dei posti di lavoro<sup>482</sup>.

Ancora, la tecnologia digitale consente, oggi, la «telemigrazione», ovvero la possibilità di lavorare in un ufficio, senza spostarsi fisicamente. Le potenzialità di questa forma di lavoro, di cui si parla già da decenni, sono in realtà emerse in Italia solo durante la pandemia da Covid-19, che ha costretto a lavorare, ove possibile, in *smartworking*. Di certo, l'esperienza lavorativa vissuta potrà aprire nuovi scenari e riconfigurare il modo in cui si è abituati a lavorare, con un abbattimento delle barriere fisiche e dei limiti geografici per chi eroga servizi e non solo prodotti.

#### **4.5 Territorialità e città globali**

Il quadro attuale consente già di intuire le nuove sfide per la capacità normativa e di indirizzo dello Stato<sup>483</sup> e di domandarsi quale spazio residui per la dimensione territoriale.

Saskia Sassen, da una prospettiva sociologica, ha individuato tre differenti tipi di territorialità in cui si mescolano elementi nazionali ed elementi globali<sup>484</sup>.

Una prima tipologia di territorialità è rappresentata dal network dei centri finanziari, i quali fanno parte di un mercato globale, denazionalizzandosi in determinati aspetti, pur fungendo da micro-infrastrutture che hanno una loro ben precisa localizzazione.

I mercati finanziari trovano la loro sede in pochi centri finanziari: Londra, Tokyo New York, Parigi, Shanghai e Francoforte rappresentano i luoghi in cui si sviluppano le transazioni globali più frequenti. Tali «città globali» non sono

---

<sup>482</sup> P. BOSI, *Globalizzazione e ruolo redistributivo del bilancio pubblico*, su *il Mulino*, n. 2, 2006, p. 275, riferendosi all'incremento della forza lavoro con un bassissimo salario, osservava che «la quantità fa la qualità» e che «l'investimento in capitale umano produrrà concorrenza non solo nei prodotti di gamma non particolarmente sofisticata, ma anche in quelli con caratteristiche tecnologiche medio-alte».

<sup>483</sup> P. COSTANZO, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, cit.

<sup>484</sup> S. SASSEN, *Territory, Authority, Rights*, cit., pp. 386 ss.

configurabili come meri “non luoghi”, anzi, dimostrano la perdurante rilevanza della territorialità, seppur in una veste differente da quella classica, e ciò, in quanto il mercato globale dei capitali, pur se in maggior misura elettronico e insofferente alle giurisdizioni geografiche dello Stato nazionale, ha pur sempre bisogno di una collocazione fisica.

Analogamente, il digitale ha ancora bisogno di un sostrato materiale, e, dunque territoriale: la rete necessita, infatti, di una serie di componenti infrastrutturali che hanno sede nel territorio degli Stati: punti di interscambio, dorsali nazionali, reti regionali e locali<sup>485</sup>.

Infine, cosa dire sulla persistente rilevanza del diritto nel contesto globale e digitale? Al riguardo, si concorda con chi ha osservato che «*il mercato non rende superflua la territorialità*», in quanto le esigenze di esso non possono essere pienamente soddisfatte senza la mediazione «*del potere pubblico localizzato in un preciso territorio statale*». Si tratta di meccanismi simili a quelli operanti nell’ambito internazionale, ove il paradigma della sovranità territoriale non può dirsi superato sol perché vengono stipulati accordi o forme di collaborazione che sono ritenute, dallo Stato medesimo, utili per il perseguimento di interessi comuni<sup>486</sup>.

Le infrastrutture sottese alla connessione necessitano di un sistema di regole afferenti sia al software che all’hardware, così come occorrono ben precise regole che disciplinano la concessione degli indirizzi e il sistema dei nomi dei domini. Sul punto, è stato osservato che «*c’è dunque un “territorio” in cui anche la rete è costretta a muoversi*»<sup>487</sup>.

---

<sup>485</sup> L. ANTONINI, *Globalizzazione e nuove sfide del costituzionalismo*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2019, p. 328; S. SASSEN, *Globalizzati e scontenti. Il destino delle minoranze nel nuovo ordine mondiale*, Milano, 2002, p. 184; Y. AL TAMIMI, *The Separation of Territory and State: a Digital French Revolution?* in R. BAUBÖCK (a cura di), *Debating Transformations of National Citizenship, IMISCOE Research Series*, p. 306 compie un ulteriore passo nel ragionamento. Secondo la prospettiva dell’Autore, non solo al momento il *cloud* presuppone server fisicamente collocati all’interno di Stati territoriali; ma anche qualora si superasse questa impostazione, pensare al *cloud* come in qualche modo senza territorio e senza confini è incongruo se si apprezza che il territorio stesso non è un fenomeno naturale ma un costruito creato dall’uomo il cui significato è dinamico e può arrivare a comprendere spazi non fisici.

<sup>486</sup> G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., p. 12.

<sup>487</sup> L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto*, cit., p. 20. Sul tema, anche G. DE MINICO, *Internet: Rules and Anarchy. The test of algorithms*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione, vol. I. Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale*, Genova, 2020, pp. 51-78.



Un secondo tipo di territorialità nello scenario globalizzato, secondo la prospettiva di Sassen, attiene, invece, ai soggetti definiti “attivisti”, i quali possono sfruttare le infinite possibilità della rete per sfruttare una dinamica che è al tempo stesso globale e locale.

Infine, il terzo tipo di territorialità si riferisce a una nuova geografia giurisdizionale. Se, infatti, la cornice legale è stata per molto tempo legata alle logiche dello stato nazione, il contesto odierno determina l'emersione di logiche organizzative non prettamente nazionali.

Basti pensare allo sviluppo degli arbitrati commerciali internazionali, ritenuti dagli Stati nazionali strumenti utili per sopperire alla incapacità dei propri sistemi giudiziari nel gestire transazioni commerciali sempre più complesse. Trattasi, comunque, di un ambito di operatività che si avvale del sostegno statale<sup>488</sup>.

Sembra dunque cogliere nel segno l'affermazione secondo cui la sovranità nazionale si sviluppa «*in un rapporto di coesistenza, in un certo senso necessaria, di due siti: uno territoriale e un altro globale*»<sup>489</sup>.

Nello scenario tratteggiato, di coesistenza tra differenti dimensioni e attori che non possono dimenticare il sostrato territoriale, si ritiene che il problema centrale sia quello di garantire la tenuta dello Stato del welfare<sup>490</sup>.

In questa sede, appare utile sottolineare come le multinazionali, avvalendosi di una pianificazione fiscale attenta nel valutare dove stabilire la sede fiscale in modo da subire un prelievo minore, oltre a danneggiare le piccole imprese, pongono innumerevoli difficoltà per la capacità redistributiva degli Stati nazionali, incidendo negativamente sulla tutela dei diritti sociali e sull'aumento delle disegualianze, su cui ci si soffermerà nel prossimo capitolo.

---

<sup>488</sup> L. ANTONINI, *Globalizzazione e nuove sfide del costituzionalismo*, cit., pp. 323 s segnala che l'ascesa dell'arbitrato commerciale è tendenzialmente concepita quale sintomo della riemersione della *lex mercatoria* medioevale. Tuttavia, «*mentre quella si basava su un'autonomia dei mercanti che derivava dall'assenza di uno Stato, l'arbitrato moderno opera con il sostegno e l'avallo degli Stati, perché si fonda sul presupposto che esistono degli Stati che hanno il potere di fare rispettare le leggi e si impegnano a non usare la forza per disattendere i risultati dell'arbitrato e appoggiare una delle proprie imprese sconfitta*».

<sup>489</sup> L. ANTONINI, *Globalizzazione e nuove sfide del costituzionalismo*, cit., p. 325 il quale avvalorava la sua tesi sulla perdurante centralità della sovranità territoriale richiamando anche il ruolo della legislazione antitrust e delle Banche centrali.

<sup>490</sup> Su questi temi, P. RIDOLA (a cura di), *La Costituzione europea fra cultura e mercato*, Roma, 1997; ID., *Diritti di libertà e mercato nella «Costituzione europea»*, in AIC, *Annuario 1999, La costituzione europea, Atti del XIV Convegno annuale Perugia, ottobre 1999*, p. 323.

La globalizzazione incide inoltre sulla desertificazione dei piccoli centri e dei centri storici, dove le botteghe, stremate dalla concorrenza derivante dall'*e-commerce*, sono costrette a chiudere, e tale fenomeno si è accentuato con lo scoppiare della pandemia da Covid-19<sup>491</sup>.

Nella consapevolezza che la globalizzazione e lo sviluppo dell'innovazione tecnologica appaiono irreversibili, si ritiene che sia necessario predisporre adeguate misure al fine di perseguire i «*due obiettivi essenziali della produttività e dell'inclusione sociale*»<sup>492</sup>. Le modalità con cui raggiungere tali finalità sono svariate. Esemplicativamente, vi è chi ha proposto l'istituzione di una *google tax*, ritenendo che siano «*maturi i tempi per introdurre nel nostro sistema tributario criteri e istituti nuovi che consentano di attrarre a tassazione tutte quelle attività delle digital enterprises che sono svolte in un territorio, ma non sono imputabili a una stabile organizzazione*»<sup>493</sup>.

Si vuole sottolineare la necessità che il diritto si adegui al mutato scenario che coniuga differenti dimensioni, e ha caricato di una nuova veste il paradigma territoriale, pur senza eliminarne la rilevanza.

#### **4.6 Territorio e sicurezza**

Come già rappresentato, i fenomeni descritti hanno in un primo momento indotto a parlare della “fine della geografia”, ovvero del venir meno della rilevanza del confine geografico e della relazione col territorio<sup>494</sup>.

L'idea di modernità e progresso nata in Occidente, incarnata dallo Stato-nazione, è oggi alle prese con una mondializzazione che sembra travalicare i confini giuridici per effetto della creazione di reti transnazionali, della nascita dell'Europa come entità sovranazionale, della globalizzazione e delle nuove tecnologie<sup>495</sup>.

Senonché, il terrorismo internazionale, sfociato nell'attentato dell'11 settembre 2001 e seguito da analoghi episodi nel contesto europeo, ha riaperto le pretese ad

---

<sup>491</sup> R. MANIA, *Confcommercio: città desertificate, -77mila negozi dal 2012. Alloggi e ristorazione, una impresa su quattro a rischio chiusura causa Covid*, 22 febbraio 2021, su *Repubblica.it*.

<sup>492</sup> G. BAZOLI, *La globalizzazione, un'occasione perduta*, su *il Mulino*, n. 1, 2019, p. 153.

<sup>493</sup> F. GALLO, *L'affannosa rincorsa al web reddito*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 ottobre 2016, p. 18.

<sup>494</sup> B. BADIE, *La fine dei territori. Saggio sul disordine internazionale e sulla utilità sociale del rispetto*, cit.

<sup>495</sup> F. BATTERA, *Bertrand Badie, La fine dei territori: saggio sul disordine internazionale e sull'utilità sociale del rispetto*, Trieste, 1996, pp. 236.

una chiusura dei confini e ad una maggior sicurezza<sup>496</sup>.

Il concetto giuridico di sicurezza è coesistente ad ogni forma di convivenza sociale e viene annoverato tra i valori forti del moderno costituzionalismo. Esso ha radici risalenti nel tempo: già la dottrina dello Stato di Hobbes assegnava un ruolo centrale ad essa. È noto, infatti, che nella concezione cristallizzata nel Leviatano, il sovrano, che è titolare di un potere assoluto al di sopra delle parti, è sottoposto all'unico limite consistente nel garantire ai sudditi la vita e la sicurezza<sup>497</sup>.

Anche nelle Dichiarazioni dei diritti della fine del XVIII secolo la sicurezza assumeva valore di diritto<sup>498</sup>.

Le Costituzioni del secondo dopoguerra, foriere delle consapevolezze acquisite a causa dell'esperienza bellica, paiono arretrare rispetto alla visione totalizzante della sicurezza. Si decide di privilegiarne una nozione perlopiù legata alla salvaguardia dei diritti dei cittadini, seppur con alcune eccezioni<sup>499</sup>.

Il diritto alla sicurezza non trova esplicito riconoscimento nella Costituzione italiana.

Purtuttavia, il riferimento alla sicurezza contenuto in svariati articoli della

---

<sup>496</sup> E. MINNITI, *Cyber-spazio ed intelligence: le nuove frontiere della sovranità nazionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 17 giugno 2016.

<sup>497</sup> T. HOBBS, nel suo Leviatano, afferma che un sovrano rappresentativo deve esercitare il potere sovrano che gli è stato affidato per il fine da perseguire, ovvero la sicurezza del popolo. L'Autore per sicurezza non intende una pura e semplice preservazione, ma anche «qualsiasi altra gioia della vita che ciascuno, con un'attività consentita, senza danneggiare o contrastare lo stato, si sarà procurata». Nel *De Cive*, Hobbes distingue: «fuori dello stato è il potere delle passioni, la guerra, la paura, la miseria, la bruttura, la solitudine, la barbarie, l'ignoranza, la crudeltà; nello stato il potere della ragione, la pace, la sicurezza, la ricchezza, lo splendore, la socialità, la raffinatezza, le scienze, la benevolenza».

<sup>498</sup> L'articolo 1 della Dichiarazione dei diritti dello Stato della Virginia del 12 giugno 1776 sanciva che «il perseguire ed ottenere felicità e sicurezza» è tra i diritti innati spettanti a tutti gli uomini; analoga espressione si ritrova nell'incipit della Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti del 4 luglio 1776. Poi l'art. 2 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 pose il diritto alla sicurezza tra i diritti inalienabili dell'uomo, intesa come protezione delle persone e dei beni contro gli abusi della monarchia e come sicurezza dei rapporti giuridici. T. FENUCCI, *Quanto spazio c'è per un diritto individuale alla sicurezza nell'ordinamento costituzionale italiano? Brevi osservazioni*, in *Federalismi.it*, 25 novembre 2015, specifica che in questo caso non si tratta di un diritto individuale alla sicurezza ma piuttosto di un diritto alla sicurezza inteso quale presupposto e garanzia degli altri diritti.

<sup>499</sup> T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in *Forum di quaderni costituzionali* osserva che con la codificazione a livello costituzionale dei principi e dei valori connessi alla democrazia politica, alcuni ordinamenti valorizzeranno la dimensione ideale della sicurezza in modo da proteggere i fragili ordinamenti democratici che si stavano costruendo, richiamando la Legge Fondamentale tedesca del 1949.

Costituzione ha indotto la dottrina a sviluppare alcune riflessioni sulla rilevanza che essa riveste nel tessuto costituzionale.

Non paiono esservi dubbi in merito alla configurazione della sicurezza quale bene di rilievo costituzionale. Tale considerazione si radica sui molteplici riferimenti costituzionali, i quali paiono suggerire che essa abbia una sua concreta ed autonoma fisionomia, a prescindere dai singoli ambiti in cui è testualmente richiamata.

In secondo luogo, la sicurezza viene concepita quale limite di alcuni diritti fondamentali; si pensi agli artt. 14, 16, 17 e 41 Cost, ove la sicurezza quale limite trova giustificazione sul presupposto che le libertà di domicilio, circolazione, riunione e iniziativa economica sono libertà individuali che coinvolgono la collettività.

La sicurezza è poi uno specifico compito degli apparati dello Stato, come sembra emergere dal riferimento contenuto nell'art. 13 all'autorità di pubblica sicurezza e dal riferimento alla sicurezza tra le materie di competenza statale di cui all'art. 117 Cost. Ma anche l'art. 120 Cost., afferente all'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo per motivi di incolumità e sicurezza pubblica, e l'art. 126 sullo scioglimento da parte del Capo dello Stato dei Consigli regionali per motivi di sicurezza nazionale, conducono alle medesime conclusioni.

Se nella Costituzione italiana la sicurezza non viene espressamente annoverata tra i diritti, appare differente la prospettiva di altre Carte, ove essa assume valore di diritto inviolabile. Si pensi alla Carta di Nizza, il cui Preambolo afferma che la persona è posta al centro dell'azione dell'Unione, «*istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia*»; parimenti, l'art. 6 proclama il diritto di ogni individuo alla libertà e alla sicurezza. Analogamente, l'art. 5 Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 consentiva restrizioni per ragioni di sicurezza a taluni diritti, come il diritto di manifestazione del pensiero, il diritto alla vita privata e familiare, alla libertà di religione e di coscienza<sup>500</sup>.

Il bisogno di sentirsi al sicuro sta, dunque, progressivamente assumendo una

---

<sup>500</sup> Per una approfondita rassegna del quadro normativo I. NICOTRA, *Ambiente, sicurezza, generazioni future: i nuovi diritti, oggi*, cit., pp. 89 ss.

maggior rilevanza tanto a livello interno quanto a livello sovranazionale<sup>501</sup>.

Il concetto di sicurezza e le stesse finalità del potere statale sono state coinvolte dai processi di trasformazione delle società moderne poc' anzi analizzati.

Con lo sviluppo tecnologico e la globalizzazione, che conducono ad una evidente evaporazione dei confini e ad una maggior mobilità, diventa sempre più complesso garantire tanto un eventuale diritto alla sicurezza dei singoli individui, quanto la complessiva tenuta del sistema di sicurezza per i diritti. Si assiste all'emersione di una maggiore vulnerabilità e ad una conseguente maggior pretesa di sicurezza. Le differenze tra profilo interno e internazionale tendono ad una convergenza, come dimostrano i noti fenomeni del terrorismo, le catastrofi ambientali e le crisi sanitarie.

#### **4.6.1 Territorio e terrorismo**

Il tema afferente al rapporto tra territorio e terrorismo torna ciclicamente all'attenzione a causa dell'acuirsi di determinati fenomeni che mettono a rischio la sicurezza, non più dal punto di vista prettamente interno ma sotto il profilo internazionale<sup>502</sup>.

Non si tratta più di combattere gruppi che attuano attentati terroristici in nome di un'ideologia politica (si pensi alle Brigate rosse) o di un progetto di liberazione territoriale (come nel caso dell'IRA e dell'ETA).

Le formazioni terroristiche da combattere nel contesto odierno hanno assunto tratti diversi rispetto al passato.

Com'è stato ben osservato, infatti, «*la minaccia terroristica possiede una morfologia differente dalla guerra tradizionale, presentandosi come continua e priva di una collocazione territoriale definita*»<sup>503</sup>.

---

<sup>501</sup> I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, p. 107.

<sup>502</sup> G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2008, pp. 31 ss rilevano che la distinzione tra normalità ed emergenza non appare ormai facilmente delineabile, essendo l'emergenza una «*componente sociale non occasionale e ciò in considerazione della globalizzazione, progressi della tecnica, dei fenomeni migratori a livello mondiale, diffondersi di tensioni sociali, religiose, nazionalistiche*».

<sup>503</sup> L. LORELLO, *Il dilemma sicurezza vs. libertà al tempo del terrorismo internazionale*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, n. 1, 2017, p. 6; G. DE VERGOTTINI, *La difficile convivenza tra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli*

L'avvento della globalizzazione ha offerto al terrorismo una serie di strumenti tempo addietro inimmaginabili, portando con sé strumenti di mobilità, risorse economiche e tecnologiche che conducono ad allargare il raggio di azione dell'illiceità.

Il terrorismo ha assunto una veste transnazionale generalizzata e, non conoscendo confini, mette in dubbio l'efficacia di ogni misura approntata per garantire la sicurezza<sup>504</sup>. Al riguardo, sembra corretto parlare di de-territorializzazione, in quanto qualunque area può fungere da sede in cui intraprendere un attentato.

Parallelamente, si sono rese necessarie delle azioni di lotta al terrorismo anche fuori dai confini territoriali dello Stato.

Tali iniziative sono state qualificate come «azioni di esercizio di potestà sovrane di gestione dell'emergenza», una sorta di «iper-sovrantà» che si espande oltre i confini statali<sup>505</sup>, perdendo l'originario perimetro di azione, il territorio stesso<sup>506</sup>. Detto in altri termini, «non c'è territorio da amministrare, poiché esso è ovunque vi siano interessi vitali degli Stati che intervengono. È il paradosso della sovranità nell'epoca della lotta al terrorismo [...] Dovunque vi sia un terrorista, lì è territorio»<sup>507</sup>.

È un terrorismo che può contare su un accentuato processo di decentralizzazione, affiancandosi al nucleo centrale numerose cellule che coprono un raggio territoriale quanto mai esteso. La difficoltà nel predisporre strumenti di tutela adeguati è aumentata enormemente in ragione della emersione di microattori che, seppur a forte radicamento locale, riescono ad emergere nella rete internazionale del terrore.

Gli strumenti che inducono a parlare di una evaporazione dei confini, quali i mezzi di trasporto, la diffusione di conoscenze a livello globale e il costante

---

ordinamenti nazionali, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 37, n. 111, 2004, pp. 1186-1187.

<sup>504</sup> Sulla differenza tra terrorismo internazionale e transnazionale, L. BALD, L. DI FABIO, *Perché indagare la lotta al terrorismo italiano in chiave transnazionale Nuove ipotesi e percorsi di ricerca*, in *Diacronie Studi di Storia Contemporanea*, n. 2, 2017, p. 8.

<sup>505</sup> Opinione difforme viene manifestata da E. STIMILLI, *Fanatismi e guerra civile mondiale*, in S. PETRUCCIANI (a cura di), *Macropolitica. I nodi della politica globale*, Milano-Udine, 2019, p. 229 la quale non parla di una iper-sovrantà ma anzi di «una profonda crisi del potere sovrano».

<sup>506</sup> F. TEDESCO, *Terrorismo, terrore, sovranità. Su un rapporto di reciproca embricazione*, in *Teoria politica*, n. 10, 2020, p. 372.

<sup>507</sup> *IVI*, pp. 372-373.

collegamento tra centro e periferia, agevolano la diffusione del terrorismo.

Il fenomeno ha assunto una portata sempre più ampia nel corso del tempo, sino ad arrivare al doloroso attentato dell'11 settembre 2001, a seguito del quale negli Usa si procedette all'emanazione del c.d. *Patriot Act* che, inizialmente temporaneo, fu prorogato disponendo misure considerevolmente limitative per le libertà fondamentali degli stranieri sospettati di intrattenere legami con associazioni terroristiche.

Analogamente, l'art. 1 della legge approvata in Francia il 15 novembre 2001, relativa alla sicurezza quotidiana, afferma che «*La sicurezza è un diritto fondamentale. Essa è una condizione per l'esercizio delle libertà e per le riduzioni delle diseguaglianze*». Previsione, questa, che consacra a livello legislativo un orientamento già affermatosi in seno al *Conseil Constitutionnel* nel 1995<sup>508</sup>.

La reazione degli Stati al terrorismo differisce a seconda della trama costituzionale di riferimento: alcuni ordinamenti prevedono, infatti, una disciplina specifica degli stati di emergenza<sup>509</sup>, mentre altri nulla dispongono.

Senonché si è assistito ad un avvicinamento tra normalità ed eccezione, e ad un assottigliamento nella distinzione tra lo stato ordinario e quello di emergenza.

In altri termini, si ravvisano iniziative di normalizzazione dell'emergenza che operano su più fronti: sotto il profilo delle fonti, si tende ad utilizzare strumenti ordinari, come la legge o il decreto-legge<sup>510</sup>; in secondo luogo, tali strumenti mirano a prevenire più che a reprimere, prendendo in considerazione la pericolosità prima ancor che la colpevolezza.

Manca nella nostra Costituzione un articolo dedicato espressamente ai contesti emergenziali non riconducibili allo stato di guerra.

I membri dell'Assemblea Costituente mostrarono, infatti, una comprensibile remora nel consacrare all'interno della Costituzione una disciplina delle emergenze che avrebbe, una volta applicata, potuto produrre uno sbilanciamento

---

<sup>508</sup> Déc. n.94-352 DC del 18 gennaio 1995.

<sup>509</sup> Art. 16 della Costituzione francese del 1958.

<sup>510</sup> G. DE VERGOTTINI, *La difficile convivenza tra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo*, cit., p. 1186; A. BNAZZO, *Il dibattito su terrorismo, democrazia ed emergenza dopo l'11 settembre*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2008, p. 129.

nel principio della separazione dei poteri.

Non è, dunque, previsto nel nostro ordinamento uno «*stato di eccezione*», ovvero una misura di governo di emergenza che attua una sospensione dell'ordine giuridico vigente. Essa, com'è stato ben osservato, si configurerebbe «*come una sorta di autonegazione del diritto che viene a situarsi in una zona di confine illocalizzabile tra ambito giuridico e ambito extragiuridico, ossia tra legge e mero esercizio della forza, non essendo riconducibile propriamente a nessuna di queste due sfere. Lo stato di eccezione è infatti il punto nel quale la legge si applica disapplicandosi. Esso è dunque definibile come uno stato kenomatico (un "vuoto di potere") piuttosto che come uno stato pleromatico (una "pienezza di poteri" nel senso della plenitudo potestatis formulata dal diritto canonico)*»<sup>511</sup>.

La Costituzione, purtuttavia, prevede alcune fattispecie riconducibili a situazioni emergenziali: esse sono contenute negli artt. 77, 78 e 126 Cost., rispettivamente dedicati ai decreti-legge, ai poteri del Governo nell'ipotesi di guerra, e allo scioglimento dei Consigli regionali per motivi di sicurezza nazionale. Com'è stato ben osservato, e come si vedrà appresso, «*in tutte queste ipotesi, di fronte a circostanze straordinarie evocate con maggiore o minore genericità (casi straordinari di necessità e urgenza, stato di guerra, ragioni di sicurezza nazionale), il Costituente si è, comunque, preoccupato di preservare ambiti di partecipazione significativi per il Parlamento, per il Governo, per il Capo dello Stato: organi ritenuti in grado di segnare il "particolare tipo di organizzazione della sovranità e, dunque, in ultima analisi, la 'identità' del nostro ordinamento costituzionale"*»<sup>512</sup>.

In Italia, nel 2008, è stato emanato il decreto-legge n. 92 convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2008, n.125, noto come Pacchetto sicurezza.

Esso prevede una serie di misure volte a preservare la sicurezza, «*ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni volte ad apprestare*

---

<sup>511</sup> E. REDAELLI, *Legge ed eccezione. Benjamin, Schmitt e il fondamento del diritto*, in *Noema*, n. 7-2, 2016.

<sup>512</sup> Così F. GIUFFRÈ, *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana: spunti a proposito di retaggi statualistici e nuova ispirazione autonomistica*, in *Diritto e società*, 2001, p. 127, richiamando le espressioni di G. MARAZZITA, *Le ordinanze di necessità dopo la l.n. 225 del 1992 (Riflessioni a margine di Corte cost. n. 127 del 1995)*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 525 e P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988, p. 72.



*un quadro normativo più efficiente per contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione illegale e alla criminalità organizzata, nonché norme dirette a tutelare la sicurezza della circolazione stradale in relazione all'incremento degli incidenti stradali e delle relative vittime».*

Sono poi noti gli attacchi terroristici che hanno colpito il cuore del territorio europeo: si pensi all'11 marzo 2004, data di una serie di attacchi di matrice islamica avvenuti a Madrid, che causarono la morte di 192 pendolari e 2057 feriti; e ancora, all'attentato alla sede di Charlie Hebdo avvenuto il 7 gennaio 2015 a Parigi; agli attentati di Bruxelles del 22 marzo 2016; alla strage di Nizza del 14 luglio 2016; all'attentato di Parigi del 20 aprile 2017.

A ragione, qualcuno ha parlato di una «*geografia dell'insicurezza*» causata dai menzionati attentati terroristici<sup>513</sup>.

Il nemico da combattere è stato definito un «*semi-stato*», ovvero «*un'entità senza base territoriale (quasi ubiquitaria) e, proprio per questo, svincolata dagli impegni che pesano sugli Stati costituiti e dunque più spregiudicata e imprevedibile nell'azione*»<sup>514</sup>.

La correttezza di tale definizione è stata intervallata dalla nascita del cd. *Islamic State* nel 2014, in cui si è assistito alla territorializzazione dell'organizzazione terroristica. Di più, lo Stato islamico prevedeva tra i doveri assoluti, da perseguire ad ogni costo, quello della espansione territoriale dello Stato medesimo<sup>515</sup>.

Da qui lo sviluppo della legislazione antiterrorismo italiana, anche conosciuta come «*legislazione del nemico*»<sup>516</sup>.

Il decreto-legge 18 febbraio 2015 n. 7, convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 aprile 2015, n. 43 reca «*misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche*

---

<sup>513</sup> M. ROMANELLI, *Brevi note sulla prevenzione della radicalizzazione jihadista*, in *Sistema penale*, 20 marzo 2020, disponibile su [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it).

<sup>514</sup> F. CASINI, *La comunità internazionale nell'era del terrorismo globale*, in *Il Politico*, Settembre-Dicembre 2007, p. 26.

<sup>515</sup> M. ROMANELLI, *Brevi note sulla prevenzione della radicalizzazione jihadista*, cit.

<sup>516</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, p. 56; M. DONINI, M. PAPA (a cura di), *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Milano, 2007; R. BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Torino, 2008; F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2006, pp. 648 ss; G. CARLINO, *Dalla normativa penale antiterrorismo alcune deduzioni democratico-costituzionali*, in *Sicurezza, terrorismo e società*, n.3, 2016, pp. 145 ss; G. DE MINICO, *Costituzione, emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016.

*di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione».*

Nell'ottica della prevenzione, l'agevolazione del terrorismo viene annoverata tra i reati autonomi e l'espulsione dello straniero diviene uno strumento preventivo per combattere il fenomeno; viene, in altri termini, anticipata la soglia di punibilità.

Ancora, la legge del 28 luglio 2016 n. 153 è stata approvata col medesimo intento di contrastare il terrorismo, nonché per ratificare e dare esecuzione: a) alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; b) alla Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; c) al Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; d) alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; e) al Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatto a Riga il 22 ottobre 2015.

Si ritiene che, a fronte del contesto di fluidità, mobilità e connessione in cui siamo immersi, le iniziative intraprese a livello europeo e internazionale siano un importante strumento per arginare i fenomeni terroristici in modo più efficace di quanto possa risultare l'azione dei singoli Stati membri.

Al di fuori dell'azione concertata, la tendenza che si riscontra nei paesi europei è quella di affiancare alle misure temporanee altri rimedi di carattere definitivo; anche per le misure a termine viene prevista la possibilità di una proroga qualora ve ne sia la necessità<sup>517</sup>.

Il problema che viene in evidenza nella normalizzazione dell'emergenza è quello di prestare tutela per coloro che siano sospettati di terrorismo, evitando che l'anticipazione della soglia di punibilità si traduca in una illegittima compressione

---

<sup>517</sup> Si pensi alle sunset clauses utilizzate negli ordinamenti di common law per stabilire il momento a partire dal quale determinate misure non sarebbero più state applicabili. Sennonché anche questi termini hanno avuto delle proroghe, andando a svilire la funzione intrinseca alle clausole in questione, su cui G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., p. 57.

delle loro libertà fondamentali.

Da qui il noto problema del possibile contrasto tra sicurezza e libertà, a fronte dell'introduzione di misure fortemente limitative dei diritti con effetto prolungato nel tempo, se non a tempo indeterminato<sup>518</sup>.

È stato perspicacemente notato che *«le nostre società sono caratterizzate da un tasso di democrazia talmente connaturato, che devono combattere con un braccio legato. Esse non possono utilizzare gli stessi metodi dell'avversario, non possono rinunciare alla difesa e al rispetto di alcuni standard fondamentali di tutela della dignità umana, nella propria azione di contrasto al terrorismo»*. E ciò risulta confermato dalle più rilevanti sentenze in materia, tra qui la già richiamata sentenza della Corte costituzionale n.105/2001<sup>519</sup>, con cui è stato chiarito che *«per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale»*.

A fronte dei sopra citati interventi normativi, la Corte costituzionale ha tracciato una linea di confine tra tutela della sicurezza collettiva e diritti di libertà. Le pronunce sono molteplici<sup>520</sup>. Da esse si ricava l'esigenza di un bilanciamento tra i due valori in esame; per questa ragione, le misure adottate devono rispettare il principio di legalità, fungere da *extrema ratio* e, infine, rispettare il principio di proporzionalità.

Infine, in merito al citato rapporto tra terrorismo e territorio, si ritiene utile sottolineare la presenza di studi intrapresi sulla territorializzazione della sorveglianza, in cui vengono analizzate le misure organizzative e di controllo del

---

<sup>518</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., p. 57.

<sup>519</sup> Per un commento a tale sentenza V. ANGIOLINI, *L'accompagnamento coattivo dello straniero alla frontiera e la tutela della libertà personale con la sentenza n. 105 del 2001 la Corte fa (solo) il primo passo e lascia ai giudici comuni di proseguire*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2001, p. 67; E. ZAMBELLI, *Lo straniero di fronte all'esecuzione del provvedimento amministrativo di espulsione: principi costituzionali e discutibili scelte legislative*, su *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2006, p. 157; G. BASCHERINI, *Accompagnamento coattivo alla frontiera e trattenimento nei centri di permanenza temporanea: la Corte tra libertà personale e controllo dell'immigrazione*, in *Giur. cost.*, 2001, pp. 1680 ss; D. PICONE, *Accompagnamento coattivo e trattenimento dello straniero al vaglio della Corte costituzionale. I molti dubbi su una pronuncia interlocutoria*, ivi, pp. 1697 ss.; R. ROMBOLI, *Immigrazione, libertà personale e riserva di giurisdizione: la Corte afferma importanti principi, ma lo fa sottovoce*, in *Foro it.*, vol. I, 2001, pp. 2703 ss.

<sup>520</sup> Sentenza 15/1982; 396/1989; 366/1991; 63/2016.

territorio per la lotta al terrorismo<sup>521</sup>.

#### 4.6.2 Territorio e crisi ambientali

Ma il binomio territorio-sicurezza non appare legato solamente ai deprecabili attacchi terroristici. Come già accennato, la pretesa ad una sempre maggior sicurezza deriva anche da altri fenomeni. Ci si riferisce alle crisi ambientali e sanitarie, a cui siamo purtroppo sempre più avvezzi.

Nel corso dei secoli i paesaggi sono andati trasformandosi in ragione di fattori naturali e dell'impatto delle attività umane<sup>522</sup>.

È agevolmente osservabile l'espansione delle aree urbane, ricoperte da ingenti quantità di cemento e asfalto.

Ne è scaturita la riduzione di terreni agricoli fertili, l'incapacità del suolo di immagazzinare acqua, regolare il clima, mitigare l'effetto di sostanze chimiche dannose e fungere da *habitat* per diverse specie vegetali e animali<sup>523</sup>.

Al contempo, si è assistito e si continua ad assistere al rilascio di sostanze inquinanti sul suolo e sul territorio ad opera di impianti industriali.

Le conseguenze assumono una portata globale.

Innanzitutto, molte delle attività legate al territorio e alle sue risorse sono chiamate a rispondere ad una domanda di prodotti sempre crescente, inducendo le società multinazionali ad acquistare in paesi più poveri terreni agricoli da destinare alla produzione.

Il suolo contiene quantità rilevanti di carbonio e azoto, che vengono rilasciate nell'atmosfera a causa del suo irrazionale sfruttamento, provocando emissioni di gas serra i cui effetti non sono circoscrivibili a livello territoriale.

---

<sup>521</sup> L. BALD, L. DI FABIO, *Perché indagare la lotta al terrorismo italiano in chiave transnazionale*, cit., p. 10 le quali richiamano, quale esempio concreto, il CEPOC (Il centro Interuniversitario di Studi sulle Polizie e il Controllo del Territorio. Quanto alla bibliografia, si rimanda a M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al College de France 1977-1978*, Milano, 2005; L. ANTONIELLI (a cura di), *Gli spazi della polizia. Un'indagine sul definirsi degli oggetti di interesse poliziesco*, Soveria Mannelli, 2013; D. GREGORY, A. PRED (a cura di), *Violent Geographies: Fear, Terror, and Political Violence*, Londra, 2006.

<sup>522</sup> Cfr. il documento redatto dall'Agenzia Europea dell'ambiente, *Suolo e territorio: verso un uso e una gestione sostenibili di queste risorse vitali*, Copenhagen, 2019.

<sup>523</sup> Si pensi al problema della estinzione delle api, le quali svolgono un ruolo di importanza fondamentale per tutelare l'ecosistema. A causa di pesticidi killer, cambiamenti climatici, inquinamento, perdita dell'*habitat* e virus, potremmo perdere gran parte del cibo che mangiamo ogni giorno. Per questa ragione, l'Onu ha istituito la "Giornata mondiale delle api".

La costante diminuzione dell'umidità del suolo determina la necessità di procedere ad una maggiore irrigazione dei terreni agricoli, pena la riduzione dei raccolti che nelle ipotesi più estreme potrebbe condurre alla desertificazione.

In secondo luogo, l'erosione causata da eventi climatici estremi quali piogge intense, siccità, ondate di calore e tempeste provoca la perdita di porzioni di territorio.

L'ecosistema naturale è per noi fondamentale, nella sua delicatezza e nella sua unità, tanto da indurre a parlare di interdipendenza «ecologica»<sup>524</sup>: i danni causati dall'uomo in un luogo producono i loro effetti in un contesto che non è più possibile localizzare in maniera specifica.

Si pensi, esemplificativamente, agli esiti del naufragio di una superpetroliera o all'emissione di radiazioni a seguito della esplosione di una centrale nucleare.

Ma anche azioni semplici e molto comuni, quali l'accensione dei climatizzatori per allievare il caldo, o l'utilizzo di un'automobile ad alte emissioni, sortiscono effetti planetari, collegando i Paesi più sviluppati con i territori più poveri.

I cambiamenti climatici sono la testimonianza più evidente dell'interdipendenza ecologica<sup>525</sup>.

Assistiamo sempre più frequentemente ad eventi di eccezionale portata, che mettono in ginocchio intere città e popolazioni, provocando situazioni di pericolo che si scontrano con la pretesa alla sicurezza.

Vengono alla mente i recenti fenomeni climatici che hanno interessato Pantelleria e la Sicilia orientale, rispettivamente un tornado e un ciclone, entrambi causati da

---

<sup>524</sup> A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della c.d. «globalizzazione». Storia di una metamorfosi: dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, cit., p. 450.

<sup>525</sup> *Lotta ai cambiamenti climatici: solidarietà umana in un mondo diviso. Rapporto sullo sviluppo umano 2007-2008* su <https://www.undp.org>. Il riscaldamento globale dipende dal sovraccarico dell'atmosfera terrestre, a sua volta determinato dall'eccessivo accumulo di gas serra. Nel rapporto del 2007-2008 si rappresentava già una concentrazione di 380 parti per milione (ppm) di anidride carbonica equivalente (co2e), con una prospettiva di un innalzamento delle temperature medie globali di oltre 5°C. Già un aumento di circa 2°C è il valore sopra il quale si calcolano danni di natura ecologica irreversibili. Secondo il Report del European Environment Agency "Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report", l'aumento delle temperature sta determinando una forte riduzione dell'umidità del suolo nella regione mediterranea, e un aumento di essa in alcune aree dell'Europa settentrionale. Tuttavia, la principale preoccupazione relativa all'impatto dei cambiamenti climatici sul suolo riguarda la fusione del permafrost. Tale processo provoca la disintegrazione della materia organica situata nel suolo congelato e il potenziale rilascio in atmosfera di massicce quantità di gas serra, che potrebbero, quindi, ulteriormente accelerare il riscaldamento globale.

un'eccessiva concentrazione di calore racchiusa nel mare<sup>526</sup>.

È stato osservato come il clima rappresenti una variabile spazio-temporale della temperatura, differente dal tempo meteorologico. Quest'ultimo, infatti, fotografa lo stato istantaneo dell'atmosfera, dipendente da alcune variabili che prescindono dall'azione umana.

Il clima, invece, «*comprende l'insieme delle condizioni medie del tempo di certe località e dell'intera Terra, in tutte le interazioni osservabili, compresa quella umana, dentro un intervallo temporale più lungo di quello meteorologico. Il suo legame con lo spazio definisce, poi, il "sistema climatico", ossia il complesso di interazioni concatenate attraverso scambi di calore, energia e materia*»<sup>527</sup>.

L'azione umana viene, pertanto, ricompresa nel sistema climatico accanto ad altre componenti che compongono «*un tutto spazio-temporale interconnesso e interdipendente*»<sup>528</sup>.

Lo scenario attuale ben testimonia la correttezza di tali riflessioni.

Siamo immersi in un'emergenza di stampo globale e locale che il V Report dell'IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) indica come *tipping point* del sistema Terra.

Siamo, cioè, molto vicini al raggiungimento delle soglie critiche degli equilibri ecologici, il cui superamento andrebbe a sconvolgere, in maniera repentina e irreversibile, la catena di azioni, retroazioni e interazioni tra ecosistemi.

Di fronte a tali fenomeni, il diritto fa i conti con una serie di difficoltà afferenti allo spazio delle regole. Il sistema climatico non può ricondursi a un determinato territorio, né a confini dove affiorano specifici interessi o definite sovranità.

Per molto tempo si è assistito all'emersione di regimi giuridici emergenziali in materia ambientale<sup>529</sup>.

Senonchè, come si è già anticipato, l'emergenza appare essere una costante degli ordinamenti giuridici contemporanei, e sembra necessario trovare nuove soluzioni

---

<sup>526</sup> M. BRANDO, *L'emergenza climatica come principale minaccia percepita dagli italiani*, 28 ottobre 2021, su [www.treccani.it](http://www.treccani.it); I.A. NICOTRA, *Le catastrofi della modernità e Catania, città bellissima, fragile e sfigurata*, su *La Sicilia* del 30 ottobre 2021.

<sup>527</sup> M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto Online*, 2021.

<sup>528</sup> IVI.

<sup>529</sup> Per una ricostruzione della legislazione emergenziale in materia ambientale F. GIUFFRÈ, *Ambiente ed emergenza tra legalità e doveri di protezione dello stato sociale*, in I. NICOTRA, U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, cit., pp. 45-67.

che tengano conto delle dinamiche della “società del rischio” nel diritto pubblico<sup>530</sup>.

Il debito ecologico che stiamo accumulando, a causa della citata interdipendenza, graverà sulle spalle delle generazioni future, ma non solo. Gli Stati più poveri subiranno, per primi, gravissime conseguenze.

Il rapporto sullo sviluppo umano del biennio 2007-2008 già evidenziava il diverso impatto delle conseguenze per i paesi ricchi e i paesi sottosviluppati: per i primi, adeguarsi ai cambiamenti climatici si risolveva semplicemente nel regolare «*i termostati, affrontare estati più calde e più lunghe e osservare lo slittamento delle stagioni. Città come Londra e Los Angeles potrebbero trovarsi a rischio di inondazioni per l'innalzamento del livello dei mari, ma i loro abitanti sono protetti da elaborati sistemi di difesa. Viceversa, se il riscaldamento globale modifica i modelli climatici nel Corno d'Africa, significa che i raccolti vanno perduti e la gente soffre la fame, che le donne e le ragazzine sono costrette a impiegare un maggior numero di ore per raccogliere l'acqua. Inoltre, a prescindere dai rischi futuri con cui dovranno fare i conti le città dei paesi ricchi, oggi le reali vulnerabilità legate a tempeste e inondazioni sono da ricercarsi tra le comunità rurali dei delta di grandi fiumi come il Gange, il Mekong e il Nilo, e tra gli abitanti delle sterminate baraccopoli urbane nei paesi in via di sviluppo*»<sup>531</sup>.

Per le ragioni esposte, occorre intervenire con urgenza nel modo in cui il territorio e le sue risorse vengono utilizzate e gestite.

Si tratta di agire con riguardo a fenomeni che mostrano un andamento circolare, una quanto mai marcata concatenazione tra causa ed effetto in cui entrano in gioco numerose variabili anche di matrice antropica.

Questo è il motivo per cui occorre considerare il paesaggio nel suo complesso e nella sua globalità, con tutte le attività e gli elementi che, tra loro correlati, ne fanno parte.

---

<sup>530</sup> U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000; R. FERRARA, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella “società del rischio”*, in *Foro amministrativo*, 2005, pp. 3356 ss.

<sup>531</sup> *Rapporto sullo sviluppo umano 2007-2008: Lotta ai cambiamenti climatici: solidarietà umana in un mondo diviso* su <https://www.undp.org>.

L'enciclica *Laudato si* di Papa Francesco appare foriera delle consapevolezze acquisite sull'interazione tra uomo e natura: *«la continua accelerazione dei cambiamenti dell'Umanità e del pianeta si unisce oggi all'intensificazione dei ritmi di vita e di lavoro [...] benché il cambiamento faccia parte della dinamica dei sistemi complessi, la velocità che le azioni umane gli impongono oggi contrasta con la naturale lentezza dell'evoluzione biologica [...] Dopo un tempo di fiducia irrazionale nel progresso e nelle capacità umane, una parte della società sta entrando in una fase di maggiore consapevolezza; si avverte una crescente sensibilità riguardo all'ambiente e alla cura della natura, e matura una sincera e dolorosa preoccupazione per ciò che sta accadendo al nostro pianeta»*.

I maggiori tentativi di risolvere la crisi ambientale si rinvengono a livello internazionale.

Nel 1987 gli studiosi del “Club di Roma” per la Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo incaricati dal Segretario Generale delle Nazioni Unite hanno codificato una nuova visione dell'ambiente nel rapporto intitolato “Our common future”.

Dopo la Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici di Rio de Janeiro del 1992, si rammentano il Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici del 1997, e l'Accordo di Parigi sul riscaldamento climatico del 2015.

L'obiettivo di porre un argine ai cambiamenti climatici vede oggi quale protagonista l'Unione europea<sup>532</sup>.

Le politiche regionali e di coesione dell'UE mirano al raggiungimento di una coesione non prettamente economica e sociale, ma anche territoriale, ovvero protesa a uno sviluppo equilibrato dell'UE nel suo complesso.

L'Unione Europea confida in una riduzione di emissioni di gas serra pari al 55% entro il 2030 e di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

L'ambizioso progetto, già contenuto nel Green Deal europeo approvato dal

---

<sup>532</sup> Per una panoramica dei principi europei sulla legislazione penale ambientale, A. D'ADDA, I. A. NICOTRA, G. SALANITRO (a cura di), *Principi europei e illecito ambientale*, Torino, 2013; L. CHIARAMONTE, *L'ambiente come valore fra interpretazione costituzionale ed evoluzione comunitaria: profili normativi e giurisprudenziali*, in I. NICOTRA, U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, cit., pp. 187-199.



Parlamento europeo il 15 gennaio 2020, si avvale di numerose fonti normative<sup>533</sup>. Tra queste, da ultimo, il regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (di seguito: “regolamento sulla ripresa e resilienza”) e il regolamento (UE) 2021/1056 del 24 giugno 2021 istitutivo del Fondo per una transizione giusta.

Il regolamento sulla ripresa e resilienza prevede, per i rispettivi piani nazionali, due vincoli strettamente legati agli obiettivi del Green Deal: da un lato, il 37% delle risorse richieste da ciascuno Stato membro deve essere destinato alla “transizione verde”; dall’altro, da nessuna misura del piano dovranno scaturire effetti negativi per l’ambiente, in aderenza al principio «*Do Not Significant Harm*» di cui all’articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852, contenente un esplicito *favor* per gli investimenti sostenibili<sup>534</sup>.

Il PNRR italiano ha previsto che un’ingente quantità di finanziamenti sia destinata alla missione «*Rivoluzione verde e transizione ecologica*»<sup>535</sup>, nella consapevolezza che l’Italia: «*ha un patrimonio unico da proteggere: un ecosistema naturale, agricolo e di biodiversità di valore inestimabile, che rappresentano l’elemento distintivo dell’identità, cultura, storia, e dello sviluppo economico presente e futuro; è maggiormente esposta a rischi climatici rispetto ad altri Paesi data la configurazione geografica, le specifiche del territorio, e gli abusi ecologici che si sono verificati nel tempo; può trarre maggior vantaggio e più rapidamente rispetto ad altri Paesi dalla transizione, data la relativa scarsità di risorse tradizionali (es., petrolio e gas naturale) e l’abbondanza di alcune*

---

<sup>533</sup> Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 “che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica” e il pacchetto “Fit for 55” dell’Unione europea presentato il successivo 14 luglio 2021, volto a ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra del 55% rispetto al 1990 e di raggiungere la “carbon neutrality” per il 2050.

<sup>534</sup> Su questi temi, S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «ItaliaDomani»*, in *Diritto dell’Ambiente*, n. 1, 2021, pp. 198-218; U. BARELLI, *L’accelerazione e le incertezze dell’Unione Europea sui cambiamenti climatici*, in *AmbienteDiritto*, n. 4, 2021, pp. 1-30.

<sup>535</sup> La mancata corrispondenza tra le definizioni previste dal regolamento UE sulla ripresa e resilienza e il PNRR italiano rende difficoltoso verificare l’effettiva destinazione del 37% delle risorse per la transizione verde. In particolare, non è molto chiaro se si è puntato più sugli obiettivi climatici o su quelli ambientali. La Commissione europea il 22 giugno 2021 ha consegnato al Governo italiano un documento di lavoro da cui risulta il raggiungimento del 37,5% di risorse da destinare alla transizione verde e non del 40,8% come dichiarato dal Governo. In ogni caso, il PNRR dell’Italia è stato approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio dell’Unione Europea.

*risorse rinnovabili (es., il Sud può vantare sino al 30-40 per cento in più di irraggiamento rispetto alla media europea, rendendo i costi della generazione solare potenzialmente più bassi) a sicurezza del territorio, intesa come la mitigazione dei rischi idrogeologici (con interventi di prevenzione e di ripristino), la salvaguardia delle aree verde e della biodiversità (es. con interventi di forestazione urbana, digitalizzazione dei parchi, rinaturazione del Po), l'eliminazione dell'inquinamento delle acque e del terreno, e la disponibilità di risorse idriche (es. infrastrutture idriche primarie, agrosistema irriguo, fognature e depurazione), aspetti fondamentali per assicurare la salute dei cittadini e, sotto il profilo economico, per attrarre investimenti».*

Tra le pagine del PNNR italiano dedicate alla Missione 2 si scorge la consapevolezza dell'interazione tra uomo, ambiente e territorio, ma anche della valenza culturale di quest'ultimo.

Insomma, appare chiaro che gli obiettivi che sarà possibile raggiungere grazie ai fondi stanziati si ricollegano alla valenza del territorio sottesa all'art. 9 Cost., la cui portata è stata per troppo tempo sminuita, ma che nel contesto odierno assume un valore centrale.

Le previsioni si rivolgono a numerosi settori di intervento.

Tra queste, la Componente 4 contempla specifiche azioni per rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, proteggere la natura e le biodiversità, e garantire la sicurezza e l'efficienza del sistema idrico.

Di notevole interesse anche le previsioni che riguardano le cosiddette "Isole verdi", ovvero una serie di misure funzionali al raggiungimento di un modello di sviluppo sostenibile. Le 19 piccole isole fungeranno da "laboratorio" per lo sviluppo di modelli totalmente *green* e auto-sufficienti.

Anche la parte dedicata alle *Green communities*, ovvero allo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna, appare particolarmente legata all'indagine proposta. Il Piano italiano prevede di favorire la nascita e la crescita di comunità locali, anche in forma coordinata e/o associata, per una integrazione dei loro obiettivi energetici, ambientali, economici e sociali <sup>536</sup>.

---

<sup>536</sup> L'ambito di tali piani includerà in modo integrato (per trenta *Green Communities* complessivamente): a) la gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale; b) la

Lo scopo è quello di consentire a tali comunità di gestire in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, e di avviare un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane.

Tali previsioni, unitamente alla recentissima modifica dell'art. 9 Cost. volta ad introdurre un riferimento esplicito all'ambiente e all'interesse delle generazioni future, lasciano ben sperare in termini di consapevolezza delle sfide ambientali che siamo chiamati a risolvere.

L'impegno per proteggere ancor meglio gli ecosistemi del territorio deve continuare e mirare a trovare nuove soluzioni per un utilizzo efficiente del territorio. La *governance* del territorio è un compito complesso che consentirà di beneficiare di indubbi vantaggi in termini di sanità e sicurezza.

In altri termini, le sfide ambientali offrono una grande opportunità: quella di unire le forze del pianeta per giungere ad una risposta condivisa ed efficace di fronte a una crisi che minaccia il territorio e il progresso<sup>537</sup>.

#### **4.6.3 Territorio e crisi sanitarie**

Lo studio proposto non può, infine, trascurare la correlazione intercorrente tra territorio e crisi sanitarie.

Già il 26 dicembre 2004, con lo tsunami che ha colpito la placca indo-asiatica, provocando migliaia di morti, si paventarono i rischi di epidemie che avrebbero potuto svilupparsi esponenzialmente per via della mobilità del turismo globale<sup>538</sup>.

Invero, l'unificazione batterica del globo si fa risalire addirittura alla conquista delle Americhe.

L'influenza nota come "spagnola", diffusasi tra il 1918 e il 1920, contrariamente a quanto potrebbe desumersi dalla denominazione, sembrerebbe essersi diffusa

---

gestione integrata e certificata delle risorse idriche; c) la produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano; d) lo sviluppo di un turismo sostenibile; e) la costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; f) l'efficienza energetica e l'integrazione intelligente degli impianti e delle reti; g) lo sviluppo sostenibile delle attività produttive (zero waste production); h) l'integrazione dei servizi di mobilità; i) lo sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile.

<sup>537</sup> In questo senso, anche R. CRISTOFORI, S. SASSEN, *Cinque domande a Saskia Sassen sui costi della globalizzazione*, in *il Mulino*, n. 4, 2019.

<sup>538</sup> G.M. FLICK, *Le sfide della sicurezza e della solidarietà e il ruolo dell'Europa*, *Rassegna dell'Arma*, n. 2, 2005.

inizialmente negli Stati Uniti d'America, e precisamente nei campi affollatissimi in cui venivano addestrati i militari destinati a combattere il primo conflitto mondiale<sup>539</sup>. Probabilmente, la guerra rappresentava, a quel tempo, il maggior fattore di mobilità e di contatto.

A fronte di una storia che ci ha consegnato numerosi esempi di crisi sanitarie, è stato ben osservato che *«la radicale novità del Covid-19 sta nel fatto che è all'origine di una megacrisi, composta dall'insieme di crisi politiche, economiche, sociali, ecologiche, nazionali, planetarie che si sovrappongono le une alle altre, e hanno componenti, interazioni e indeterminazioni molteplici e interconnesse, in una parola complesse, nel senso originale del termini complexus, cioè tessuto insieme»*<sup>540</sup>.

Se nel descritto contesto dalla legislazione di contrasto al terrorismo, il problema era rappresentato dall'interrogativo "Meno libertà, più sicurezza?" con riferimento alla condizione dei sospettati di terrorismo, le crisi ambientali e sanitarie pongono oggi il medesimo problema sotto un differente punto di vista. In questo caso, il problema non è quello di garantire il catalogo delle libertà spettanti a chi è sospettato di aver intrapreso percorsi illegali, bensì quello di imporre misure limitative di libertà costituzionalmente garantite a tutti gli individui, in nome della tutela della sicurezza, come accaduto nello scenario pandemico segnato dal Covid-19.

In una prima fase dell'emergenza sanitaria da Covid-19, sembrava potersi aderire a quell'orientamento secondo cui diritti e sicurezza camminano di pari passo, ovvero che la scelta tra libertà e sicurezza è una falsa scelta, essendo la sicurezza uno strumento per accrescere le libertà<sup>541</sup>. Ed invero, la situazione pandemica che di giorno in giorno andava aggravandosi poneva certamente la necessità di adottare misure efficaci per evitare la diffusione del virus in modo da salvaguardare la vita degli individui, presupposto per l'esercizio di ogni libertà. Tuttavia, il passare dei mesi ha amplificato il sacrificio imposto alle libertà in un

---

<sup>539</sup> J. BARRY, *The Great Influenza. The Story of the Deadliest Pandemic in History*, Londra, 2020; F. TONELLO, *Come nacque l'influenza "Spagnola"*, 23 marzo 2020 su <https://ilbolive.unipd.it/>.

<sup>540</sup> E. MORIN, *Cambiamo strada*, Milano, 2020, p. 23.

<sup>541</sup> G. CERRINA FERONI, *Sicurezza e diritti, la tutela della libertà nel "permanente stato d'eccezione"*, su *Il Dubbio*, 17 dicembre 2020.

quadro epidemiologico che purtroppo ancora oggi non cessa di destare preoccupazione.

Molteplici sono i profili giuridici coinvolti dalla pandemia, prima fra tutte la problematica afferente alla tenuta del sistema delle fonti.

Per quanto concerne la compressione di diritti garantiti a livello costituzionale in situazioni emergenziali, si osserva quanto segue.

All'interno dell'Assemblea costituente si manifestò un atteggiamento oppositivo rispetto all'eventualità di imporre limitazioni alle libertà fondamentali tramite decreti-legge. Tale orientamento condusse persino ad approvare una norma ad hoc, l'art. 74-bis, con cui si chiariva in maniera esplicita che i decreti potevano assumere al più valore di legge ordinaria, con ciò escludendosi che potessero porsi in contrasto con quanto stabilito in Costituzione<sup>542</sup>.

Secondo parte della dottrina, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 16 del 1978, laddove ha implicitamente identificato nel procedimento di cui all'art. 138 Cost. l'unico strumento per intervenire su norme costituzionali, ha avvalorato l'esposta tesi<sup>543</sup>.

Secondo tale prospettiva, dunque, anche nelle fattispecie più gravi non sarebbe possibile ricorrere a poteri straordinari.

L'assunto viene, nei fatti, probabilmente smentito da quanto accaduto di recente nel fronteggiare l'epidemia da Coronavirus.

Ed invero, la nota pandemia ha determinato una compressione di alcuni diritti, in modo da salvaguardarne altri. È quel che hanno fatto, del resto, molti ordinamenti democratici oltre quello italiano, con un sacrificio per la libertà di circolazione, di riunione, di impresa, della libertà religiosa e persino del diritto alla vita familiare, ovviamente in nome della protezione del diritto (e interesse collettivo) alla salute.

Com'è noto, la libertà di circolazione, libertà ove si esprime in modo evidente il rapporto che ciascuno instaura col territorio, è stata fortemente limitata in forza di numerosissimi Dpcm, che si collocano all'interno di un doppio binario di

---

<sup>542</sup> *Atti Assemblea costituente*, seduta del 17 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1970, p. 3349.

<sup>543</sup> F. VARI, *Necessitas non habet legem? Alcune riflessioni sulle situazioni di emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2003, p. 204.

produzione del “diritto dell’emergenza”: la dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria avvenuta con la Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, in attuazione del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 («*Codice della protezione civile*»), che trova il suo presupposto nel documento del 30 gennaio 2020, con cui l’Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato il focolaio internazionale da Sars-Cov-2 «*un’emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale*»; e i decreti legge<sup>544</sup>.

Il Codice della protezione civile disciplina il Servizio nazionale della protezione civile, fornendo il quadro delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l’integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o dall’attività dell’uomo<sup>545</sup>.

Quanto alla deliberazione dello stato d’emergenza di rilievo nazionale, esso è deliberato, ai sensi dell’art. 24 d.lgs. n. 1 del 2018, dal Consiglio dei ministri, che stabilisce la durata e l’estensione territoriale, nonché la qualità degli interventi. Il Codice tuttavia non determina né l’esatta imputazione soggettiva né il procedimento di formazione delle ordinanze di protezione civile, limitandosi a stabilire che gli atti in questione vengano trasmessi al Presidente del Consiglio dei ministri, alle Regioni o Province autonome interessate e al Ministro dell’Economia e delle Finanze (art. 25, c. 4, d.lgs. n. 1 del 2018, c. 4), affidando peraltro la determinazione di “limiti e modalità” alla stessa Delibera dichiarativa dello stato di emergenza (art. 25, c. 1)<sup>546</sup>.

La citata delibera del 31 gennaio 2020, dichiarativa dello stato di emergenza, ha attribuito il potere di ordinanza al Capo del Dipartimento della protezione civile, «*in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico*» (punto 2); e ciò, conformemente alla previsione generale dell’art. 5, c. 1, del Codice della protezione civile che dà facoltà al

---

<sup>544</sup> Su questi temi, sia consentito rinviare a C. SAGONE, *La libertà di circolazione e le limitazioni poste per motivi di sanità nell’ordinamento regionale*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2020, pp. 95-116.

<sup>545</sup> Art.1 D.lgs 1/2018.

<sup>546</sup> S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2020, p. 536.

Presidente del Consiglio dei ministri di esercitare i poteri di ordinanza «tramite il Capo del Dipartimento della protezione civile».

Senonché, il costante riferimento del sistema normativo della protezione civile alle «popolazioni interessate», o alle «aree colpite dagli eventi calamitosi»<sup>547</sup>, è parsa collidere con una emergenza non circoscrivibile a livello territoriale.

Da ciò è scaturita una sensazione di parziale inadeguatezza della suddetta disciplina rispetto ad un virus di portata addirittura globale.

In relazione alla situazione odierna, è possibile adottare l'espressione, già utilizzata da attenta dottrina nell'analisi di un diverso scenario, con cui si osservava che l'emergenza di oggi «per essere all'altezza del nemico al quale si contrappone, tende a porsi come globale, preventiva e permanente. Irrispettosa del territorio quale unità di misura»<sup>548</sup>.

La consapevolezza dell'inadeguatezza degli strumenti previsti dal Codice di protezione civile nel fronteggiare la crisi sanitaria che di giorno in giorno andava aggravandosi, superando qualsiasi dimensione territoriale, ha probabilmente indotto il Governo a ricercare un ulteriore fondamento all'adozione dei Dpcm<sup>549</sup>.

Si è, pertanto, ritenuto di rinvenire il presupposto dei Dpcm nei decreti-legge succedutisi nel corso dei mesi.

È stato, al riguardo, perspicacemente notato che, mediante l'uso del decreto legge, l'intento era quello di perseguire due obiettivi: d'un canto, predisporre una cornice normativa *ad hoc* tramite cui aprire ad un potere di ordinanza «senza precedenti nella storia repubblicana», ma pur sempre proporzionato alla gravità della situazione epidemica; dall'altro, conciliare il potere di ordinanza con le riserve di legge previste dalla Costituzione a tutela di libertà che sarebbero state compresse dai provvedimenti adottati<sup>550</sup>.

Ed invero, oltre al problema della fonte adottabile per fronteggiare lo scenario pandemico, non sembrano esservi dubbi sul fatto che il legislatore è chiamato ad

---

<sup>547</sup> Cfr. artt. 23, co. 2, 25, co. 2, lett. c), D.lgs. 1/2018; artt. 2, co. 7, 25, co. 2, lett. d), art. 28, D.lgs. 1/2018.

<sup>548</sup> G. BASCHERINI, *L'emergenza e i diritti. Un'ipotesi di lettura*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2003, p. 50.

<sup>549</sup> I. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2020, p. 61.

<sup>550</sup> M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2020, p. 366.

un bilanciamento fra i diversi beni sottesi alle previsioni costituzionali, evitando la ‘tirannia’ di alcuni diritti su altri<sup>551</sup>.

Analogamente a quanto accade per la libertà personale degli indagati e dei sospettati di terrorismo, le esigenze di sicurezza devono essere perseguite anche questa volta tenendo sempre a mente le esigenze di proporzionalità e temporaneità delle misure<sup>552</sup>.

L’auspicio che vuole proporsi al termine di questa indagine volta ad analizzare la correlazione tra territorio e sicurezza è, pertanto, quello di compiere un deciso cambio di passo per il futuro, in modo che l’esperienza pregressa non sia stata vana.

Se il territorio appare tanto sede in cui si esercita la sovranità dello Stato che luogo di esercizio delle libertà fondamentali, nondimeno appare fondamentale insistere sulla sicurezza quale bene da perseguire in modo che le libertà possano essere concretamente esercitate. Per far questo, di fronte ad emergenze globali, i singoli Stati dovrebbero perseguire l’obiettivo di una maggior collaborazione e solidarietà, obiettivi questi del resto ben tenuti a mente nello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”. In esso si ritrova, infatti, la clausola di solidarietà, che prevede l’assistenza agli stati membri nel caso di attentati terroristici sul loro territorio, ma non solo; la solidarietà è infatti attivabile in un contesto più ampio e anche con riferimento alle calamità naturali. La tendenza degli Stati ad anticipare la soglia di punibilità in contesti di emergenze legate al terrorismo, ma anche la numerosissima serie di fonti che, almeno in Italia, si sono susseguite per stare al passo col mutevole scenario pandemico, dimostrano infatti che solo grazie ad un’azione concertata si potrà concretamente dare risposta alle sempre più pressanti domande di sicurezza e di solidarietà globali<sup>553</sup>.

Si concorda, in definitiva, con chi ha menzionato la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, nonché l’aggressione terroristica quali temi correlati al profilo della sicurezza che devono essere affrontati a livello globale<sup>554</sup>.

---

<sup>551</sup> U. ADAMO, S. GAMBINO, *Emergenze e ordinamento costituzionale italiano*, in *R. Dir. Gar. Fund., Vitória*, vol. 21, n. 3, set./dez. 2020, p. 145.

<sup>552</sup> U. ADAMO, S. GAMBINO, *Emergenze e ordinamento costituzionale italiano*, cit, p. 146.

<sup>553</sup> G. M. FLICK, *Le sfide della sicurezza e della solidarietà e il ruolo dell’Europa*, cit.

<sup>554</sup> G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., p. 14: rileva che «questi due gruppi di esempi avrebbero la forza di far comprendere come il limite del territorio sia oggi superato e come il



In linea con una risposta unificante alle emergenze, seppur da un punto di vista interno, si colloca da ultimo la sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2021<sup>555</sup>, ove il Giudice di legittimità ha annullato la legge emanata dalla Valle d'Aosta per disciplinare la gestione regionale dell'emergenza indotta dalla diffusione del COVID-19, in quanto in contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di «*profilassi internazionale*» (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla. La Corte osserva che «*la malattia da COVID-19, infatti, è notoriamente presente in tutto il mondo, al punto che fin dal 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato l'emergenza di sanità pubblica di rilievo internazionale, approfondendo in seguito raccomandazioni dirette alle autorità politiche e sanitarie degli Stati*». La Corte ha rammentato che la profilassi internazionale concerne norme che garantiscono «*uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale nella consapevolezza che ogni decisione di aggravamento o allentamento delle misure di restrizione ha delle ripercussioni sulla capacità di trasmissione della malattia oltre le frontiere nazionali, coinvolgendo così profili di collaborazione e confronto tra Stati, confinanti o meno*».

Tali considerazioni confermano la rilevanza della cooperazione nella previsione di tutte le misure funzionali a garantire la sicurezza in un territorio sempre più “fluidico”, in modo che l'azione risulti quanto mai efficace e il sacrificio imposto alle libertà individuali serva realmente a raggiungere l'auspicato risultato di

---

*potere regolatore degli interessi collegabili all'ambiente e alla sicurezza debba essere individuato al di là dello stato. In termini semplici si potrebbe allora ritenere che in alcuni casi lo stato andrebbe considerato».*

<sup>555</sup> Su cui R. NIGRO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in *Diritti regionali*, 5 giugno 2021, pp. 419-434; A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)* (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021), in *Osservatorio costituzionale*, n. 4, 2021, pp. 1-31; G. DI COSIMO, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, su *Lacostituzione.info*, 21 marzo 2021; L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2021, pp. 1-18; B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 21 aprile 2021; C. MERLANO, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni al tempo della pandemia secondo la Corte costituzionale: il “caso” Valle d'Aosta*, su *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1, 2021.

“ritorno alla normalità” in uno scenario globale ormai, purtroppo, sempre più avvezzo a stati emergenziali di multiforme natura.

## Capitolo 5. La rinnovata attenzione per la dimensione infra-territoriale, tra divari esistenti e sfide per il futuro

### 5.1 Premessa

Dall'analisi compiuta nel precedente capitolo si è visto come lo Stato è divenuto «singolo anello di una catena più complessa»<sup>556</sup>. I meccanismi sviluppatisi a livello globale in un primo momento sembravano quasi avere messo di canto il livello infraterritoriale, ma più di recente si è assistito ad un processo inverso, che merita di essere approfondito.

Il territorio nazionale, già all'indomani dell'Unità d'Italia, presentava disomogeneità e contraddizioni difficilmente conciliabili, frutto di una precedente frammentazione in numerosi Stati caratterizzati da diversità geografiche, storiche, economiche e sociali. Facendo perno su tali diversità, si giunse a ritenere opportuna la creazione delle Regioni come «zona intermedia ed indispensabile fra la Nazione ed i Comuni»<sup>557</sup>. Alle stesse, con precipuo riferimento alle Regioni a Statuto ordinario, nell'assetto costituzionale antecedente alla riforma del titolo V avvenuta nel 2001, venne tuttavia riservata cautelativamente solo la potestà legislativa attuativa e concorrente, per non minare l'unità territoriale così faticosamente raggiunta.

Tuttavia, le istanze autonomistiche, mai sopite, hanno trovato concreta attuazione nella suddetta riforma del Titolo V della Costituzione, ove si è inteso dotare le regioni e gli enti territoriali di strumenti più efficaci per soddisfare interessi localizzati sul territorio di loro pertinenza. E ciò, anche a discapito delle Regioni a statuto speciale, le quali avrebbero potuto smarrire il loro carattere di specialità di fronte alle nuove condizioni di autonomia acquisite dalle regioni ordinarie.

---

<sup>556</sup> L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, p. 233.

<sup>557</sup> Art. 114 Cost., su <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/05t5/114/index.htm?art114-007.htm&2->

Senonché non tutti i territori regionali mostrano uno sviluppo omogeneo; notevole è, infatti, il divario, ravvisabile soprattutto a livello economico e infrastrutturale, che ancora induce a parlare della classica bipartizione Nord/Sud. In tale contesto sembrerebbe pertanto assistersi ad un fenomeno che può essere inteso o nel senso di disgregazione e frammentazione del concetto di territorio, ovvero nell'opposto significato di riemersione di specifici interessi territoriali. Si tratta di aspetti che si sono accentuati più di recente a seguito della proposizione delle istanze volte all'attuazione del regionalismo differenziato. La circostanza che le pretese di maggiore autonomia siano state avanzate *in primis* dalle tre Regioni che producono quasi il 40% del PIL nazionale e che vantano il più alto reddito medio pro-capite ha indotto a temere la realizzazione di una c.d. secessione dei ricchi.

Per questa ragione, nel presente capitolo si tenterà di analizzare la correlazione intercorrente tra territorio e dimensione regionale e locale, anche al fine di, per così dire, “chiudere il cerchio” del discorso afferente alla ormai sempre più fluida dimensione globale. Al riguardo, è stato perspicacemente notato che «*risulta [...] oggi più che mai indispensabile un adeguamento del sistema delle autonomie alla dimensione globale e sovranazionale, nell'ambito del processo di integrazione europea e di internazionalizzazione crescente*»<sup>558</sup>.

Da questo punto di vista, la dimensione territoriale e soprattutto locale diventa centrale, oltre che nell'ambito nazionale, anche per il contesto europeo.

Si ritiene che gli attori coinvolti dalla problematica del divario territoriale siano le regioni, lo Stato e l'Unione Europea.

È ravvisabile una consistente azione, tanto da parte delle istituzioni sovranazionali quanto da parte di quelle nazionali, finalizzata a ridurre il divario economico sussistente tra differenti contesti territoriali, ove si riscontra la presenza di aree depresse; ci si chiede, in particolare, quali azioni siano state intraprese e sarà possibile avviare per giungere ad uno sviluppo equilibrato dei loro sistemi

---

<sup>558</sup> P. BILANCIA, *Riflessioni sulla geografia del potere: poteri, diritti e sistema finanziario*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 247.

economici e sociali. Come notato da Sabino Cassese in una intervista<sup>559</sup>, l'Italia non riesce a risolvere la divaricazione territoriale esistente, «*il dualismo economico che è la sostanza della questione meridionale*», a causa della forte assenza di coordinamento tra i tre attori cui si è fatto riferimento.

L'attenzione verrà pertanto concentrata sul diverso atteggiarsi del regionalismo nelle varie fasi storiche in rapporto al divario esistente, per poi essere concentrata sui meccanismi di perequazione previsti a livello costituzionale e sovranazionale, sino ad arrivare all'attualissimo Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla normativa afferente alle Zone Economiche Speciali.

## **5.2 Il regionalismo italiano in rapporto al divario tra territori**

Come anticipato, occorre adesso passare ad esaminare più attentamente il divario infra-territoriale che sussiste in Italia e che, secondo alcune ricostruzioni, rischierebbe di essere accentuato qualora si percorresse la via della differenziazione di cui all'art. 116 terzo comma della Costituzione.

Invero, secondo alcune ricostruzioni, in Italia, le disparità interregionali nei livelli di sviluppo economico, seppur con molteplici difficoltà in termini di quantificazione, caratterizzano addirittura il periodo precedente la formazione dello Stato unitario<sup>560</sup>.

Secondo una diversa prospettiva, invece, il divario Nord-Sud fu il risultato del processo d'industrializzazione dell'Italia, che coinvolse il c.d. Triangolo industriale; tra il 1881 e il 1913 la produzione industriale italiana crebbe a tassi sostenuti rendendo netto il primato del Nord-Ovest, stante che, nel 1911, ben il

---

<sup>559</sup> S. CASSESE, *La questione meridionale. La mancata unificazione economica dell'Italia*, intervista disponibile su <https://www.raicultura.it/filosofia/articoli/2020/02/Sabino-Cassese-La-questione-meridionale-7b6b0315-633f-4a33-acdb-5f2d44ee411f.html>.

<sup>560</sup> V. DANIELE, *Divari di sviluppo e convergenza regionale in Italia. Un esame per il periodo 1960-1998*, WORKING PAPER 09/2002 ammette che quantificare le differenze sussistenti tra le due aree del Paese in termini di reddito pro capite dopo l'Unità è un'operazione complessa, come dimostra la diversità delle stime compiute da Autorevoli studiosi. Le numerose stime esistenti sono ancora, infatti, controverse (Cohen e Federico, 2001). Ad esempio, secondo R.S. ECKHAUS, *The North-South Differential in Italian Economic Development*, in *Journal of Economic History*, vol. XXI, 1961, pp. 285-317 il differenziale poteva quantificarsi sul 15-25% tra il Nord e il Sud, ma si tratta di un convincimento non unanime. Molti comunque concordano nel ritenere che il divario economico tra le due aree del Paese cominci ad aumentare in misura apprezzabile a partire dai primi anni Settanta dell'Ottocento. Per ulteriori approfondimenti, J. COHEN, G. FEDERICO, *Lo sviluppo economico italiano 1820- 1960*, Bologna, 2001; V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al Centro. La seconda rinascita economica dell'Italia. 1861-1981*, Bologna, 1990.

55% del valore aggiunto industriale proveniva dal Triangolo industriale, e solo il 16% dal Sud.

Numerose sono le spiegazioni fornite per giustificare il noto divario: da quelle antropologiche a quelle culturali, sociali e politiche. Ma v'è anche chi sottolinea la rilevanza del fattore geografico<sup>561</sup> o quella delle politiche attuate nel primo quarantennio postunitario<sup>562</sup>.

Probabilmente, se fino al 1891 la differenza tra le due aree poteva considerarsi modesta, il divario cominciò ad acuirsi alla fine dell'Ottocento, con lo sviluppo dell'industria moderna.

Alla fine della Seconda guerra mondiale, la disastrosa esperienza del conflitto sembra impattare negativamente, ancora una volta, sulle regioni meridionali. Nel 1950 prende avvio l'Intervento straordinario per lo sviluppo del Mezzogiorno per il tramite della istituzione della Cassa per il mezzogiorno. A causa dell'espansione industriale, nel 1951 l'Italia mostra una considerevole divisione a livello economico, essendo il Pil per abitante nel Mezzogiorno pari a circa la metà di quello del Centro-Nord.

Se nel 1951, un meridionale aveva un reddito pro capite oscillante tra il 37 per cento e il 55 per cento di quello del Centro Nord, nel ventennio successivo inizia un debole processo di convergenza caratterizzato da un tasso di crescita del Mezzogiorno del 5,8% annuo, a fronte di un 4,3% del resto del paese<sup>563</sup>.

---

<sup>561</sup> V. DANIELE, *Il paese diviso. Nord e sud nella storia d'Italia*, Soveria Mannelli, 2019. L'Autore, su <https://www.store.rubbettinoeditore.it/rassegna-stampa/il-paese-diviso-nord-e-sud-nella-storia-d-italia-di-vittorio-daniele-27-11-2019/>, sottolinea che «come osservava Giustino Fortunato poco dopo l'Unità, la geografia penalizzava il Mezzogiorno rispetto al Nord. È vero che, con il progresso tecnologico, i vincoli fisici sulle attività economiche si sono progressivamente allentati, ma il Mezzogiorno, distante dai grandi mercati e dalle aree più industrializzate d'Italia e d'Europa, è stato penalizzato anche dalla geografia economica». Per ulteriori approfondimenti, G. VIESTI, *Centri e periferie: Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, 2021, il quale sottolinea che all'epoca dell'unificazione le disparità erano minori, ma a livello di istruzione, infrastrutture e urbanizzazione si ravvisavano già condizioni meno favorevoli; le disparità si sono invece accentuate a seguito del processo di industrializzazione.

<sup>562</sup> D. DE MASI, F.S. NITTI, *Napoli e la questione meridionale*, Napoli, 2005; F.S. NITTI, *Nord e Sud*, Rionero in Vulture, 1993; G. SALVEMINI, *Scritti sulla questione meridionale*, Torino, 1955, riprodotta in G. SALVEMINI, *Movimento socialista e questione meridionale*, a cura di G. ARFÈ, Milano, 1963, p. 668; F. BARBAGALLO, *Gaetano Salvemini e il problema del Mezzogiorno*, in *Studi Storici*, n. 3, 2007, pp. 635-650.

<sup>563</sup> E. CERRITO, *Dati e studi sul divario tra Mezzogiorno e resto del paese nel lungo periodo*, in *Studi Storici*, aprile-giugno 2011, anno 52, n. 2, pp. 261-335 segnala che «nel 1973, picco della convergenza, il reddito medio meridionale è il 66% di quello del Centro-Nord». G. IUZZOLINO, *I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale*, in *Mezzogiorno e politiche*

Con gli anni del miracolo economico italiano il Sud riesce quindi a colmare parzialmente la sua situazione di debolezza, ma il processo di convergenza si interrompe negli anni Settanta<sup>564</sup>.

Invero, in quel decennio, l'intervento straordinario per lo sviluppo del Mezzogiorno viene abbandonato, in quanto, con l'avvio del progetto regionale, si riteneva che sarebbero state le regioni a doversi occupare del loro stesso sviluppo. Da qui, la necessità di analizzare il primo attore coinvolto dal fenomeno del divario infraterritoriale: la regione.

Invero, l'idea di un modello regionale emerge già nel primo ventennio del Novecento nel pensiero di Don Luigi Sturzo, il quale, nel 1921, propose l'istituzione di regioni aventi potestà legislativa in alcune materie. Tale proposta segnava una svolta rispetto alla tradizionale visione accentratrice dello Stato unitario. La concezione sturziana, infatti, valorizzava la regione quale ente intermedio, capace di dare risposte più efficaci alle istanze provenienti dalla collettività stanziata su un determinato territorio, smorzando, al contempo, l'idea della provenienza di ogni potere dallo Stato<sup>565</sup>. Il fondatore del Partito Popolare Italiano rifiutava una configurazione gerarchica dello Stato, articolata soltanto in senso verticale, e riteneva che la sovranità non dovesse intendersi come una *potestas* capace di assicurare la mera uniformità dell'ordinamento, piuttosto che un'autentica unità; ciò che immaginava Sturzo era un ordinamento autonomistico, nel quale si sarebbe dovuto riconoscere il ruolo preminente alle differenze di carattere geografico, socio-economico e culturale<sup>566</sup>.

---

*regionali. Seminari e convegni Workshops and Conferences*, Roma, 2009, p. 428 osserva che «nel periodo più florido, compreso tra il 1955 e il 1977, il divario di crescita tra Sud e Nord nel nostro paese non ha superato il mezzo punto percentuale l'anno, meno di un terzo rispetto al differenziale di crescita tra aree arretrate e avanzate rilevato in altre nazioni. Tale fenomeno non appare correlato alla capacità di crescita dell'intero paese: altre nazioni che hanno manifestato ritmi di sviluppo simili o inferiori al nostro hanno annullato o colmato in misura significativa e duratura gli aspetti più macroscopici del ritardo economico di alcuni territori».

<sup>564</sup> V. DANIELE, *Divari di sviluppo e convergenza regionale in Italia*, cit.

<sup>565</sup> Si veda, *ex multiis*, N. ANTONIETTI, U. DE SERVIO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, 1998; L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Bologna, 1949, ove si ritrova in nuce l'idea della sussidiarietà, il principio secondo cui gli enti locali, con la loro capacità di porsi al servizio delle necessità delle popolazioni ivi insediate, non si collocano in una posizione di debolezza rispetto allo Stato, sebbene non possa ritenersi che in tale elaborazione manchi il riconoscimento del valore unitario.

<sup>566</sup> L. D'ANDREA, *Regionalismo differenziato e meridionalismo, alla luce del pensiero di Sturzo: brevi note*, Intervento svolto nell'ambito del Convegno "Gli ideali sturziani di giustizia e Libertà a

Lo Statuto siciliano del 1946 diede avvio al regionalismo italiano. La prospettiva regionale venne poi accolta, seppur in un'ottica differente, dall'Assemblea Costituente. In particolare, dalla lettura delle relazioni della Seconda Sottocommissione si evince come l'idea iniziale fosse quella di costruire un modello di regionalismo capace di ricomporre le differenze di natura economica e sociale tra le diverse aree che componevano il nuovo Stato unitario. Il regionalismo italiano, dunque, si caratterizza ontologicamente per la sua vocazione solidale, essendo stato pensato quale mezzo di composizione delle differenze territoriali e strumento per colmare le carenze economiche, sociali, infrastrutturali e persino istituzionali del Mezzogiorno<sup>567</sup>.

Se è vero che sin da principio non mancava in Assemblea chi proponeva un Senato a base regionale, che potesse dar voce alle istituzioni regionali a livello centrale<sup>568</sup>, non mancavano le resistenze da parte di coloro che ritenevano che l'ordinamento regionale avrebbe compromesso l'interesse unitario o, comunque, frenato il cammino di interventi riformatori improcrastinabili (prima tra tutte, la riforma agraria). Nella dialettica tra le due tendenze, si è imposto un «*regionalismo dell'uniformità*» che, in vista dell'obiettivo di «*garantire una trasformazione forte di tutta la società*», ha richiesto un parziale sacrificio del principio autonomistico<sup>569</sup>.

Certamente più complessa è la genesi delle Regioni a statuto speciale, la cui istituzione era giustificata da un complesso di ragioni, non sempre omogenee. Così, per un verso, la necessità di superare una storica arretratezza di alcuni

---

100 anni dall'Appello ai Liberi e Forti", organizzato dal C.I.S.S. (Centro Internazionale Studi Luigi Sturzo), Messina, 3 marzo 2019.

<sup>567</sup> Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione in [www.camera.it](http://www.camera.it), p. 54, ove si legge che La Rocca, nella seduta del 31 luglio 1946, ebbe l'occasione di esporre come tutti volessero una «*riforma radicale affinché*» scomparisse «*in Italia ogni diversità strutturale*», e cessasse «*l'unità unicamente apparente (territoriale e più o meno politica)*» che, dal suo punto di vista, si risolveva «*in una disparità economica e sociale*», *finendo col «minare le basi stesse dell'unità nazionale»*.

<sup>568</sup> Il carattere regionale del Senato si fondava, secondo l'art. 55 del "Progetto di Costituzione", sulla proclamazione della sua "base regionale", sulla elezione di un terzo dei senatori da parte dei consigli regionali, sul requisito, secondo l'art. 56, della nascita o del domicilio regionali per la eleggibilità a senatori, oltre che sull'attribuzione di un numero fisso di senatori a ciascuna regione. Si veda, sul punto, N. OCCHIOUPO, *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Vol. 2, Roma, 1977, pp. 406 s.

<sup>569</sup> L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018, p. 13.



territori, preservando e valorizzando la loro specifica identità (Sicilia e Sardegna)<sup>570</sup>; la necessità di tutelare, nell'ambito del nuovo ordinamento pluralista, le minoranze alloglotte e, con la lingua, anche le connesse peculiarità di carattere storico e culturale, al fine di garantire la ricostituzione di quei vincoli di solidarietà politica che devono necessariamente collegare le parti al tutto (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e, soprattutto, Trentino-Alto Adige)<sup>571</sup>.

La specialità è stata storicamente garantita da uno Statuto in cui veniva riconosciuta una potestà legislativa piena o esclusiva su materie individuate nello statuto stesso. Ne consegue la visione secondo cui la legislazione sia il fulcro della specialità. A riprova di ciò, lo Statuto siciliano, all'art. 14, introduceva il concetto di legislazione piena ed esclusiva quale corollario della specialità<sup>572</sup>.

In tale cornice, la Regione Siciliana può ben considerarsi il «laboratorio politico-costituzionale»<sup>573</sup> nell'ambito del quale – già durante il periodo intercorrente tra la liberazione e l'approvazione dello Statuto speciale – si costruisce l'idea secondo cui il riconoscimento di una “autonomia differenziata” (per l'appunto speciale) avrebbe potuto rappresentare la soluzione per realizzare il necessario sviluppo delle Regioni più deboli, garantendo il giusto equilibrio tra unità e differenziazione. Del resto, dai documenti preparatori dello Statuto siciliano emerge come il dibattito sull'autonomia regionale abbia coinvolto cittadini, giuristi, politici, economisti, i quali, esprimendo opinioni anche assai differenti, hanno comunque saputo assumere un tratto comune, convergente nell'impegno di elaborare una originale articolazione territoriale del potere, distinta tanto dalle esperienze unitarie-accentratrici, quanto da quelle federali.

Tale dispiegamento di energie intellettuali si esprime, come detto, ancor prima

---

<sup>570</sup> L. GAMBI, *Le «regioni» italiane come problema storico*, in *Quaderni storici*, 1977, p. 34; P. BONORA, *Regionalità. Il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, Milano, 1984. Per un'analisi comparata, R. BALME, P. GARRAUD, V. HOFFMAN-MARTINOT, E. RITAINE, *Le politiche del territorio nell'Europa occidentale*, in *Revue française de science politiques*, 1993, p. 3.

<sup>571</sup> Per ulteriori approfondimenti, si veda G. LAURICELLA, G. GUADALUPI, *Lo statuto speciale della regione siciliana*, Milano, 2010; A. PUBUSA, *Lo Statuto speciale per la Sardegna: le norme di attuazione e le leggi fondamentali*, Milano, 1991.

<sup>572</sup> A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3, 2015;

<sup>573</sup> G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana? Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto speciale*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2016.

dell'avvio della nuova stagione costituente repubblicana.

Le radici più profonde dell'autonomia regionale siciliana possono, infatti, essere rintracciate già nella Costituzione siciliana del 1812 e, mai del tutto essiccate, si riaffacceranno timidamente tanto nella Costituzione del 1848, quanto nel periodo successivo all'unificazione italiana nel 1860, per essere soddisfatte solo dopo il secondo conflitto mondiale, proprio con l'entrata in vigore dello statuto speciale nel 1946.

La Sicilia diventa così terreno di sperimentazione, posto che, in precedenza, si conoscevano solamente modelli accentrati e modelli federali di Stato. Al riguardo, è significativo che l'idea di regionalismo, segnatamente di quel regionalismo tradotto nella Statuto della Regione Siciliana<sup>574</sup>, fu coltivata, tra gli altri, da Gaspare Ambrosini, il quale, studioso di diritto pubblico e anche, specificamente, di diritto coloniale, si era occupato di relazioni interistituzionali tra centro e periferia diverse e peculiari rispetto a quelle proprie dello Stato accentrato o dello Stato federale.

Muovendo dalla base del regionalismo speciale e, segnatamente, da quello siciliano, l'assetto che emerse dall'Assemblea Costituente era di tipo binario, con la previsione di quindici Regioni a Statuto ordinario, dotate delle competenze loro affidate dalla Costituzione, e di cinque Regioni a Statuto speciale, aventi competenze legislative ed organizzative scolpite nei rispettivi statuti approvati (o recepiti, nel caso della Sicilia) con legge costituzionale. Fu introdotto, insomma, un «*autogoverno regionale di tipo normale come regola e di tipo speciale come eccezione*»<sup>575</sup>.

La specialità, così come delineata nel 1948, si manifestava essenzialmente:

- a) nell'attribuzione di competenze legislative e amministrative in ambiti più ampi rispetto a quelli propri delle Regioni di diritto comune;
- b) nell'attribuzione agli organi delle Regioni speciali, almeno sulla carta, di una gamma di competenze e poteri talvolta assai peculiari rispetto a quelli propri degli

---

<sup>574</sup> Dopo l'approvazione definitiva dello statuto avvenuta con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 e la successiva entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'Assemblea costituente esaminò lo statuto siciliano che venne, quindi, convertito con la legge costituzionale n. 2 del 1948.

<sup>575</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 783 s.

omologhi organi delle Regioni ordinarie<sup>576</sup>;

c) nella previsione di procedimenti garantisti per l'attuazione delle norme statutarie, incentrati sulle Commissioni paritetiche, nell'ambito delle quali si deve procedere alla determinazione concreta delle funzioni amministrative trasferite alla Regione, nonché alla specificazione dei meccanismi di ripartizione delle risorse finanziarie<sup>577</sup>;

d) nella individuazione di particolari forme di partecipazione della Regione all'attività dello Stato<sup>578</sup>;

e) infine, nella previsione di organi la cui composizione è direttamente espressiva dei diversi gruppi etnici e linguistici<sup>579</sup>.

Le «sfere» di attribuzione delle Regioni e dello Stato erano originariamente suddivise in modo «euclideo», attraverso l'impiego di linee orizzontali e verticali di delimitazione<sup>580</sup>. Secondo tale modello non potrebbero esistere aree di

---

<sup>576</sup> A titolo esemplificativo, il Presidente della Regione Sicilia provvede al mantenimento dell'ordine pubblico a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente per l'impiego e l'utilizzazione dal governo regionale (art. 31 St. Sicilia); ancora, la Giunta della Regione Sardegna può chiedere al Governo della Repubblica la sospensione nell'applicazione di una legge o di un provvedimento dello Stato in materia economica e finanziaria, quando questi risulti manifestamente dannoso per l'Isola.

<sup>577</sup> Il trasferimento delle funzioni avviene a mezzo di appositi decreti di attuazione degli Statuti, i quali attengono a ciascuna Regione e, talvolta, a singoli settori materiali, mentre nei confronti delle Regioni a Statuto ordinario il trasferimento delle funzioni ha avuto carattere generale. Per ulteriori approfondimenti sui decreti di attuazione degli Statuti, si vedano O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in *Diritto @ Storia*, n.10, 2012; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007, p. 27; G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in G. MOR (a cura di), *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Bologna, 1988, pp. 23 ss.; P. CIARLO, *Federalismo amministrativo e Regioni speciali*, in *Quad. cost.*, 2000, pp. 129 ss; P. GIANGASPERO, *I decreti di attuazione degli statuti speciali*, in R. BIN, L. COEN, *I nodi tecnici della revisione degli statuti speciali*, Padova, 2008, p. 116.

<sup>578</sup> Gli statuti delle Regioni speciali prevedono, ad esempio, la partecipazione dei Presidenti delle Regioni alle riunioni del Consiglio dei ministri ogniquale volta si debbano trattare questioni che riguardano direttamente la Regione: anzi, il Presidente della Regione Sicilia vi partecipa col rango di ministro e con voto deliberativo (cfr. art. 22 Statuto siciliano). Tuttavia, la portata concreta di tale disposizione risulta limitata a causa dell'interpretazione riduttiva che alla stessa è stata data dal Governo, il quale ha ritenuto la presenza del Presidente della Regione obbligatoria soltanto nei casi in cui i provvedimenti dell'esecutivo non hanno una portata nazionale, ma dispiegano i loro effetti limitatamente al territorio della Regione; tesi, peraltro, avvalorata dalla Corte costituzionale con le sentenze 166/1976; 627/1988; 92/1999.

<sup>579</sup> Il presidente del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige è eletto alternativamente tra i consiglieri appartenenti al gruppo di lingua italiana e tedesca, mentre il vicepresidente appartiene al gruppo linguistico opposto (cfr. art. 36 Statuto Trentino-Alto Adige).

<sup>580</sup> R. BIN, voce "Legge Regionale" in *Digesto*, IX pubbl., 1994; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956, pp. 152 ss.

sovrapposizione tra le competenze dello Stato e quelle della Regione<sup>581</sup>.

Tuttavia, al di là delle previsioni testuali, è un dato di comune esperienza quello secondo cui tanto le Regioni a Statuto ordinario, quanto le Regioni a Statuto speciale hanno subito uno stravolgimento, o, se si preferisce, una trasfigurazione rispetto al disegno originario tracciato dall'Assemblea costituente, con il consolidamento di una cornice di garanzia degli interessi unitari della Repubblica che vale per entrambi i modelli di enti regionali<sup>582</sup>.

In tale scenario, già prima degli anni 80, si manifestò l'esigenza di una maggiore autonomia delle Regioni, ipotizzando una complessiva riforma costituzionale.

Senonché in un primo momento, è per il tramite del D.P.R. n. 616/1977 che si è inteso procedere al completamento dell'ordinamento regionale, mediante l'attribuzione alle Regioni di una serie di nuove competenze, apparentemente estranee all'elenco di cui all'articolo 117, comma 1, Cost. Come fu osservato, il decreto si riferiva esclusivamente alle Regioni ad autonomia ordinaria, mentre non trovava applicazione nelle Regioni speciali<sup>583</sup>, sicché paradossalmente, queste ultime si sono trovate in una posizione peggiore, che le ha condotte a tentare di recuperare la propria condizione tramite i decreti legislativi di attuazione degli statuti<sup>584</sup>.

Quanto agli strumenti per colmare il divario tra regioni, la Cassa per il mezzogiorno, con D.P.R. 6 agosto 1984, venne soppressa e sostituita, due anni

---

<sup>581</sup> R. BIN, voce "Legge Regionale" in *Digesto*, cit.; S. BARTOLE, *Intervento*, in *Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, 1973, p. 285.

<sup>582</sup> Per un approfondimento sugli strumenti utilizzati per garantire gli interessi unitari della Repubblica, sia consentito rinviare a C. SAGONE, *La specialità regionale: verso un ineluttabile declino o prospettive di un nuovo inizio?*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, pp. 831 e ss.

<sup>583</sup> A. D'ATENA, *La parabola delle autonomie speciali*, in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate* (Atti del Convegno organizzato a Palermo nei giorni 6-7 maggio 1983 dall'Assemblea Regionale Siciliana), Palermo, 1984; ID., *Costituzione e Regioni Studi*, Milano, pp. 381 ss.

<sup>584</sup> Per un quadro della normativa di attuazione ispirata al d.P.R. 616/1977 si veda: A. BARONI, *Il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali; la "rincorsa" sul terreno delle funzioni amministrative dopo la riforma del titolo V*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, 2012, pp. 769 s; V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, p. 7. Occorre rammentare che, se nella maggior parte delle ipotesi era possibile intervenire, senza particolari difficoltà, mediante l'assegnazione alla Regione speciale di quanto il decreto 616/1977 aveva assegnato alle Regioni ordinarie; in talune ipotesi, come nel caso del Trentino-Alto Adige, non era possibile operare in modo lineare, dovendosi individuare, di volta in volta, l'ente (Regione o Provincia autonoma) al quale attribuire la competenza.

dopo, negli obiettivi e nelle funzioni, dall’Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (AgenSud) istituita con la legge 1° marzo 1986 n° 64.

E successivamente, con la legge n. 59/1997<sup>585</sup>, che diede avvio alle cd. riforme Bassanini, iniziò un processo di ristrutturazione territoriale a “costituzione invariata”<sup>586</sup>.

In questo contesto, l’art. 10 del D. Lgs. n. 112/98 fotografava perfettamente lo stato della specialità a cinquant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione, prevedendo che «*con le modalità previste nei rispettivi statuti si provvede a trasferire alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti alle Regioni a Statuto ordinario*». Si delinea così quello che è stato definito «*appiattimento delle Regioni Speciali nei confronti di quelle ordinarie*»<sup>587</sup>.

Ed invero, a fronte della maggiore autonomia prevista dal loro impianto originario, ci si è presto scontrati con le difficoltà di concreta attuazione, soprattutto nel campo della funzione legislativa, a causa del loro mancato coordinamento con la Carta costituzionale e della necessità di armonizzare, spesso in via pretoria, le disposizioni statutarie con i suoi principi fondamentali (emblematico è, al riguardo, il caso dello Statuto siciliano).

Ancora, nel corso degli anni, le molteplici ragioni che avevano condotto all’attivazione del regionalismo speciale a favore di sole cinque Regioni, sono venute meno o si sono profondamente trasformate: si pensi, a titolo di esempio, alle pulsioni separatiste della Sicilia, presto sfumate, o a quelle dell’Alto Adige, fortemente depotenziate grazie ad una autonomia, per certi versi, “specialissima”, anche sul piano finanziario.

Dall’altro lato, ci si è presto resi conto dei comuni problemi di sottosviluppo tra alcune Regioni ad autonomia speciale e altre Regioni ordinarie. Inoltre, l’esigenza

---

<sup>585</sup> «*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma dell’Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*».

<sup>586</sup> F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, pp. 53 ss; S. GAMBINO, *Diritto regionale degli enti locali* (a cura di), cit., pp. 17 ss; E. PFÖSTL, *Il federalismo fiscale*, Roma, 2008, p. 25.

<sup>587</sup> D. GALLIANI, *Specialità e regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2003, p. 226, secondo il quale le riforme Bassanini decretano il definitivo “appiattimento” della specialità, salvando però le norme di attuazione e quindi la specialità ancora come problema di forma.

di garantire adeguata tutela alle minoranze linguistiche sembrava poter trovare soluzione mediante l'art. 6 della Costituzione e i meccanismi di garanzia che nella richiamata disposizione trovano fondamento.

L'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (AgenSud) istituita con la legge 1° marzo 1986 n. 64 venne soppressa con la legge 19 dicembre 1992 n. 488, a decorrere dal 1° maggio 1993, lasciando al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di coordinare e programmare l'azione di intervento pubblico nelle aree economicamente depresse del territorio nazionale.

Infine, alcuni fattori di ordine istituzionale – in primo luogo, l'attivazione agli inizi del 1970 delle Regioni di diritto comune – hanno contribuito a sfumare la peculiare collocazione delle Regioni speciali. Anzi, il maggior dinamismo di alcune di quelle, unito ad una tendenza all'omogeneizzazione sviluppata dalla Corte costituzionale e dal legislatore nazionale, ha mutato il significato concreto della specialità regionale, facendole assumere, talvolta, il carattere di una autonomia depotenziata, piuttosto che di un'autonomia rafforzata, con l'emersione di ulteriori questioni problematiche allorché si è trattato di parificare le competenze degli enti ad autonomia speciale a quelle acquisite dalle Regioni ancor prima delle riforme del 1999 e del 2001 .

Con la riforma del Titolo V, nella consapevolezza delle criticità del modello regionale elaborato dai Costituenti rese palesi dalla persistenza sia di una questione meridionale che dall'insorgere di una “questione settentrionale”, si decide di ampliare le competenze affidate alle Regioni in campo legislativo e amministrativo. Ma non solo.

L'articolo 116, al terzo comma, prevede infatti - con una formulazione che sconta una certa vaghezza - la possibilità che il Parlamento nazionale, su iniziativa della Regione interessata e sentiti gli enti locali, attribuisca a singole Regioni la potestà legislativa in materie normalmente rientranti nella competenza esclusiva dello Stato o nelle materie di cui al terzo comma dell'art.117 Cost.<sup>588</sup>.

---

<sup>588</sup> Per ulteriori approfondimenti si vedano: G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, p. 625; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, p. 689; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in

La possibilità per le Regioni a Statuto ordinario di ottenere «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» sembra porsi quale modalità di superamento dell'uniformità che aveva lasciato poco spazio all'operatività del principio autonomistico<sup>589</sup>.

Tuttavia, se la riforma avvenuta nel 2001 tendeva a superare l'uniformità delle Regioni sotto il profilo legislativo e amministrativo, il regionalismo italiano ben lontano era dal raggiungimento di una omogeneità dal punto di vista economico.

Pasquale Saraceno, già in occasione del centenario dell'Unità d'Italia, parlava di una mancata unificazione economica a fronte dell'unificazione politica; considerazione più di recente ripresa in un'intervista da Sabino Cassese<sup>590</sup>.

Ed invero, il divario del meridione dal resto del Paese è andato via via aggravandosi, soprattutto a seguito della Grande crisi del 2008. È stato stimato che tra il 2008 e il 2014 il PIL del Mezzogiorno è crollato del -12,6% contro il -7,2% nel CentroNord<sup>591</sup>.

La lunga crisi che ha interessato il Mezzogiorno, anche per via della stagnazione del 2019, ha addirittura comportato la riduzione del prodotto per abitante a valori inferiori a quelli del periodo pre-crisi<sup>592</sup>.

Nel descritto contesto di disomogeneità economica, sul finire della XVII legislatura, le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto sono giunte alla definizione di tre distinti accordi “preliminari”, funzionali ad ottenere le forme particolari di autonomia previste dall'art.116 terzo comma della Cost.

---

*Federalismi.it*, 26 settembre 2018, p. 1; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 20 marzo 2019.

<sup>589</sup> D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 cost., conforme a costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2019, pp. 265 s.

<sup>590</sup> <https://www.raicultura.it/filosofia/articoli/2020/02/Sabino-Cassese-La-questione-meridionale-7b6b0315-633f-4a33-acdb-5f2d44ee411f.html>

<sup>591</sup> Presentazione del Rapporto Svimez 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi “*L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione*”, p. 5: l'asimmetria dei risultati della crisi si giustifica per «*l'andamento più deludente dei consumi totali (-12,4% nel Mezzogiorno; -3,8 nel Centro-Nord) e un calo più intenso degli investimenti (-38,7% nel Mezzogiorno contro il -25,9% nel Centro-Nord). A deprimere i consumi totali al Sud hanno contribuito sia il calo del -14,8% dei consumi delle famiglie (-4,3% nel Centro-Nord), sia la diminuzione del -6,7% dei consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche (-2,1% nel Centro-Nord). A peggiorare il quadro si è aggiunta la strutturale incapacità del Mezzogiorno di compensare gli effetti depressivi della domanda interna agganciando la domanda estera come è avvenuto nel Centro-Nord*».

<sup>592</sup> *IVI*, p. 7: il prodotto per abitante è stato nel Mezzogiorno pari al 55,1% del dato rilevato nel Centro-Nord.

Da qui, il problema afferente alle modalità di finanziamento delle forme differenziate di autonomia, sull'ovvia considerazione che nuove competenze determinano la necessità di individuare adeguate risorse.

La tematica è strettamente correlata alla previsione di cui all'art. 119 il quale, nella sua formulazione successiva alla riforma del Titolo V del 2001, intende valorizzare l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, prevedendo che questi ultimi godano di risorse autonome, che consentano l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche loro attribuite, grazie all'istituzione e all'applicazione di tributi ed entrate propri, nonché attraverso la definizione di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio<sup>593</sup>.

Coerentemente a quanto previsto dagli artt. 3 e 5 Cost., la norma prevede, poi, l'istituzione di un fondo perequativo, nonché la destinazione di risorse additive a favore degli enti locali più poveri, il cui scopo è ridurre le disuguaglianze che potrebbero derivare dal riconoscimento di una maggior autonomia finanziaria e dalla diversa capacità fiscale per abitante nei differenti territori<sup>594</sup>. La legge n. 42 del 2009, recante «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in*

---

<sup>593</sup> V. SATTÀ, *Federalismo fiscale (dir. cost.)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche - Aggiornamento V*, 2012; ID., *La fraternità interterritoriale nella Costituzione italiana*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, 2007, pp. 232 ss; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, pp. 41 ss; D. DE GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo titolo V della Costituzione*, su *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2002, pp. 267-304; E. DE MITA, *Le basi costituzionali del "federalismo fiscale"*, Milano, 2009; S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1963, pp. 323 ss; F. GALLO, *Federalismo fiscale*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma, 1996, p. 2; P. GIARDA, *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n.1, 2003, pp. 21-56; ID., *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, su <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Giar/Giarda-studio-sul-nuovo-art.pdf>; F. BENCARDINO (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico amministrativo*, Napoli, 1997; C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011; A. CARINCI, *Osservazioni al disegno di legge n. 1117 sul federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2008; C. DE FIORES, *Note critiche sul federalismo fiscale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2, 2009; R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, strumenti limiti*, Torino, 2013; ID., *Un'ipotesi per la razionalizzazione del sistema economico-finanziario: i paradigmi del federalismo funzionale e della sussidiarietà verticale come «codici» per l'attuazione del federalismo fiscale e della «democrazia di bilancio»*, in *Le Regioni*, 2012.

<sup>594</sup> C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria, relazione al Convegno annuale Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia Bergamo, 6 – 7 giugno 2014 dell'Associazione Gruppo di Pisa*, in *Gruppo di Pisa*.



attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» si prefissava di dare concreta attuazione all'art. 119 Cost. attraverso un graduale superamento del sistema di finanza derivata a favore del riconoscimento di maggiori forme di autonomia di entrata e di spesa agli enti medesimi.

I decreti finalizzati a dare attuazione alla legge di delega, com'è noto, non hanno raggiunto l'obiettivo, tanto da indurre a parlare di un «*requiem per il federalismo fiscale*»<sup>595</sup>.

Si tratta di nodi problematici particolarmente avvertiti soprattutto alla luce della possibile attuazione del regionalismo differenziato.

È stato perspicacemente notato, infatti, che «*la vera chiave di volta del regionalismo differenziato è rappresentato dal limite del "rispetto dei principi di cui all'art. 119"*»<sup>596</sup>.

Il richiamo all'art. 119 Cost. contenuto nell'articolo 116 terzo comma Cost. è inteso in dottrina in modo differente<sup>597</sup>.

Delle varie ricostruzioni offerte, ai fini della presente indagine, sembra opportuno soffermarsi sulle seguenti: la prima insiste sulla circostanza che le modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive devono rientrare tra gli strumenti previsti dall'art. 119 Cost., e dunque potranno utilizzarsi tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio e trasferimenti di natura perequativa<sup>598</sup>. La seconda prospettiva, invece, si ricollega

---

<sup>595</sup> G. MENEGATTO, *Per un recupero dei principi del federalismo fiscale in tema di finanza degli enti locali*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2021, 20 marzo 2021, pp. 159 ss.

<sup>596</sup> A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n.1, 2007, p. 181.

<sup>597</sup> IVI, p. 183 sottolinea la sussistenza di tesi differenti: secondo il primo orientamento, la norma, nel richiamare l'art. 119 Cost., si limita a prescrivere la sostenibilità finanziaria da parte della regione interessata quale presupposto per attivare il procedimento. Diversa la prospettiva secondo cui l'art. 116 Cost impone di finanziare le nuove competenze con risorse appositamente individuate ed erogate. Altri ritengono, invece, che indipendentemente dall'attuazione dell'art. 119 Cost., spetti alla legge di autonomia negoziata la decisione circa il raccordo tra nuove competenze e le corrispettive risorse finanziarie. C. BURATTI, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo fiscale*, 2007, paragrafo n. 6 ritiene invece che l'essenza dell'art. 116, co. 3 non consista nell'attribuzione di maggiori risorse quanto nella «*possibilità di organizzare in modo diverso e più efficiente certe funzioni pubbliche utilizzando sostanzialmente le medesime risorse impiegate in precedenza dallo stato, salva la possibilità di prelevare ulteriori risorse dai cittadini della regione*». Per ulteriori approfondimenti, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 51; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Osservatorio sul federalismo*, 13 dicembre 2002, p. 11.

<sup>598</sup> A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, su *Federalismi*, 15 novembre 2006, p. 3 osserva che «*per esempio, non sarebbe ammissibile*

più nello specifico alle esigenze perequativo-solidaristiche che permeano l'intero sistema di relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo. Secondo questa ricostruzione, il sistema di redistribuzione deve coinvolgere anche le Regioni che assumono competenze rafforzate, precludendo alle stesse di giungere a modalità di finanziamento che possano arrecare pregiudizio ai doveri di sostegno nei confronti di territori meno sviluppati<sup>599</sup>.

Del resto, sulla scia del medesimo ragionamento, anni addietro la Corte costituzionale aveva dichiarato, con la sentenza n.118/2015, non conformi a Costituzione i quesiti afferenti al referendum di cui alla legge regionale veneta del 19 giugno 2014, n. 15 così strutturati: «*Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?*» e «*Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale? Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto ai vincoli di destinazione?*». L'ultimo quesito rende evidente il contrasto con la previsione contenuta nell'art.119 comma 5 Cost., che consente allo Stato di destinare alle autonomie territoriali «*risorse aggiuntive per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni*».

Analogamente, le bozze di intese<sup>600</sup> rese note dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dopo il 15 febbraio 2019 hanno indotto gli studiosi ad un'analisi finalizzata a verificarne i contenuti e l'eventuale rispetto del sistema perequativo-solidaristico.

Dall'art. 5 delle bozze di intese si evince che il meccanismo finanziario individuato si basava sul finanziamento iniziale per le funzioni attribuite pari alla

---

*finanziare le forme di autonomia rafforzate con meri trasferimenti verticali (dallo Stato alla Regione interessata) non di natura perequativa».*

<sup>599</sup> IVI, p. 4: «*si tratta di una richiesta di "neutralità perequativa" delle modalità di finanziamento del federalismo asimmetrico*».

<sup>600</sup> Per un approfondimento sulle intese, V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, in *Diritti Regionali*, 18 maggio 2021, pp. 358-397.

spesa storica dello Stato nella Regione interessata; tale finanziamento sarebbe stato ricalcolato sulla base di fabbisogni standard determinati da un apposito Comitato Stato-Regioni; nelle more della determinazione e dell'applicazione dei fabbisogni standard e comunque entro tre anni dall'approvazione della legge, l'ammontare di risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle nuove funzioni non poteva essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse<sup>601</sup>.

La bozza in analisi ha suscitato molteplici perplessità sotto diversi profili<sup>602</sup>.

Per quel che qui rileva, il riferimento alla spesa pro-capite nazionale in luogo della spesa storica, essendo nelle tre regioni i livelli di tale spesa inferiori rispetto a quelli di altre regioni<sup>603</sup>, si sarebbe tradotto in un ingiustificato trasferimento di risorse aggiuntive a loro favore.

Tale assunto è stato confermato dalla Corte dei Conti, secondo la quale «*[q]uesto meccanismo, vista la clausola di invarianza della spesa pubblica [...], potrebbe accentuare le differenze nel riparto territoriale delle disponibilità finanziarie per la fornitura di servizi pubblici, contraddicendo la funzione perequativa delle risorse erariali trasferite dallo Stato verso i territori economicamente meno performanti*»<sup>604</sup>.

Occorre, pertanto, adottare una visione differente, per far sì che il regionalismo italiano possa ancora svilupparsi all'interno di una cornice di solidarietà, eguaglianza, unità e indivisibilità, perequazione, interesse giuridico ed economico unitario, nonché tutela dei livelli essenziali delle prestazioni.

Proprio con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, nel 2019 era stato

---

<sup>601</sup> S. PIPERNO, *Sui profili finanziari dell' "atto secondo" del regionalismo asimmetrico*, su *Centro studi sul federalismo*, n. 145 del 20 marzo 2019.

<sup>602</sup> G. BONERBA, *Il finanziamento delle funzioni nell'autonomia differenziata: una nuova forma di specialità?* in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., p. 647 osserva che le bozze d'intesa prevedono poi che entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti attuativi siano determinati i fabbisogni standard relativi a ciascuna materia assegnata, così da ancorare il finanziamento a un dato oggettivo di riferimento; trattasi di una previsione di difficile attuazione, sol che si pensi che i livelli essenziali di assistenza in materia sanitaria sono stati approvati nel 2001 dopo quasi dieci anni dalla loro prima previsione in un testo normativo, e sono poi stati aggiornati nel 2017, dopo ben sedici anni.

<sup>603</sup> Si consulti pagina 14 della Stima provvisoria della spesa statale regionalizzata, disponibile su [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Studi-e-do/La-spesa-s/Anni-prece/2019/SSR-2019-stima.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Studi-e-do/La-spesa-s/Anni-prece/2019/SSR-2019-stima.pdf)

<sup>604</sup> CORTE DEI CONTI, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, COBAFF, Seduta 17 luglio 2019, p. 21.

presentato dal Ministro Boccia un nuovo disegno di legge, incentrato sul proposito di assicurare questi ultimi su tutto il territorio nazionale. Secondo il ddl, sarebbe stato necessario procedere alla determinazione dei citati livelli essenziali, nonché degli “obiettivi di servizio” e dei fabbisogni standard, quale tappa prodromica ad una corretta ripartizione delle risorse tra centro e periferia<sup>605</sup>.

È stato da più parti osservato che tale definizione si sostanzierebbe in una totale riorganizzazione dell'intero sistema dei rapporti tra i diversi livelli di governo presenti su tutto il territorio nazionale determinando un processo molto lungo.

L'articolo 3 dello schema di disegno di legge era invece dedicato al tema delle infrastrutture. Il proposito che si voleva perseguire era quello di risollevare le aree in ritardo di sviluppo, non solo del Mezzogiorno, ma anche tutte le zone interne e di montagna, sul presupposto che la perequazione infrastrutturale sarebbe una *conditio sine qua non* del processo di regionalismo differenziato<sup>606</sup>.

Al netto della fattibilità politica di questo disegno, è stato «*apprezzato lo sforzo di ricondurre in una cornice unitaria, ispirata dai principi costituzionali di sussidiarietà, proporzionalità, adeguatezza e solidarietà, l'attuazione del regionalismo differenziato*»<sup>607</sup>.

Tale disegno di legge, collegato alla legge di bilancio, tuttavia, è stato stralciato qualche mese prima dell'avvento della pandemia da Covid-19.

Com'è noto, l'emergenza pandemica ha determinato un ulteriore ampliamento dei divari già esistenti<sup>608</sup> e ha provocato una battuta d'arresto nel percorso verso la

---

<sup>605</sup> L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti*, in *Milan Law Review*, vol. 1, n. 1, 2020, p. 125; EAD., *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019, pp. 7 ss; D. MONE, *La promozione dell'autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni*, cit.

<sup>606</sup> XVIII Legislatura - Lavori - Resoconti delle Giunte e Commissioni, Resocontostenografico della seduta n.4 del 12 febbraio 2020: «*La perequazione infrastrutturale sancisce il principio che l'autonomia, ai sensi dell'articolo 116, che si porta dietro gli altri articoli del Titolo V, quindi 117, 118 e 119, proprio perché fonda le sue finalità anche sul 119, fa della perequazione la conditio sine qua non. Si avvia questo percorso perequando*».

<sup>607</sup> G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionale*, cit. p. 131.

<sup>608</sup> *Le Note di sintesi del Rapporto Svimez 2020, L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione*, p. 10 rilevano che l'occupazione giovanile «*si è ridotta nei primi due trimestri del 2020 dell'8%, più del doppio del calo totale dell'occupazione. A livello territoriale l'impatto sui giovani è stato ancora più pesante nelle regioni meridionali, già caratterizzate da bassissimi livelli di partecipazione al mercato del lavoro: 12%. E questo per effetto di una doppia penalizzazione. Da un lato ha pesato il mancato rinnovo dei contratti nel*

differenziazione.

Già in tempi anteriori all'emergenza sanitaria, attenta dottrina non mancava di sottolineare che *«la determinazione dei livelli essenziali richiama con immediatezza il principio di uguaglianza letto in versione territoriale, per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla salute, all'istruzione, ai servizi sociali nelle zone più depresse dell'Italia»*<sup>609</sup>, dovendo lo Stato fare i conti con forti diseguaglianze rispetto al godimento del diritto alla salute.

La correttezza di tali rilievi è stata poi confermata con lo scoppiare della pandemia, che ha avuto effetti tragici nonostante i primi focolai siano stati registrati nelle regioni che vantano un sistema sanitario più efficiente di altre, e ha poi piegato regioni di cui si era già consapevoli della debolezza in termini di disponibilità di terapie intensive e posti letto.

Si ritiene pertanto che, nel rilancio Post-Covid, il tema della redistribuzione debba assumere un ruolo centrale, in modo che, in armonia con quanto previsto dall'art.3 Cost., si rimuovano una volta per tutte gli ostacoli di ordine economico e sociale verso coloro che vivono nelle aree del territorio nazionale meno sviluppate. E ciò al fine di evitare impulsi disgregativi e mantenere salda l'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Il contemperamento tra principio unitario ed autonomista mostra, ancora oggi, tutta la sua rilevanza per evitare tendenze centrifughe ed una eccessiva asimmetria, che contrasterebbe con le insopprimibili garanzie della solidarietà interterritoriale e dell'eguaglianza di trattamento di tutti i cittadini<sup>610</sup>.

### **5.3 I divari territoriali nell'Unione Europea**

Agli esordi del progetto comunitario risalente agli anni Cinquanta, l'Europa mostrava un certo disinteresse per il livello regionale, tanto da indurre a parlare di

---

*periodo del lockdown, dall'altro si sono chiuse le porte per coloro che nel 2020 sarebbero dovuti entrare nel mercato del lavoro».*

<sup>609</sup> I.A. NICOTRA, *Le regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori*, cit., p. 13.

<sup>610</sup> L. CHIEFFI, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, su *Nomos*, n. 1, 2020, p. 24 il quale, partendo da queste considerazioni, auspica l'approvazione di una legge generale sul regionalismo differenziato ovvero di una legge quadro sull'autonomia.

una originaria «cecità» al riguardo<sup>611</sup>. Le cause di tale indifferenza erano di certo ravvisabili nella iniziale concezione della CEE quale organizzazione internazionale, con un diritto comunitario configurato quale diritto inter-statale, ove non vi era spazio per la dimensione più strettamente locale; in secondo luogo, tra gli Stati fondatori prevaleva un assetto sostanzialmente centralizzato, con l'eccezione della struttura federale tedesca.

I Paesi fondatori la CEE erano comunque consapevoli delle problematiche territoriali e degli squilibri economici e sociali che caratterizzavano le regioni europee; per tale ragione, essi si proclamarono «*solleciti di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite*»<sup>612</sup>.

Nonostante l'ammissione del divario esistente, le politiche di riequilibrio territoriale erano lasciate alla competenza dei governi nazionali e si sostanziavano in forme di incentivazione su base regionale<sup>613</sup>.

È a partire dagli anni '70 che si ravvisa l'emersione di quei fattori che conducono a parlare di "regionalismo comunitario".

Innanzitutto, prende avvio un processo endogeno di rimodulazione territoriale del potere, con l'introduzione dell'assetto federale in Belgio, l'attuazione del disegno regionalista in Italia e l'ingresso della Spagna con le sue Comunità autonome.

Nel 1984, la Dichiarazione comune del Parlamento, del Consiglio e della Commissione chiarisce la necessità di avviare una collaborazione tra la Commissione delle Comunità europee e le autorità regionali o locali, configurando tali enti quali interlocutori delle Istituzioni. Qualche anno dopo, nel 1988, si ha l'istituzione del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali e l'emanazione della Carta comunitaria della regionalizzazione nell'ottica di una promozione di queste entità.

---

<sup>611</sup> V. PUPO, *L'impatto dei Fondi strutturali: una rassegna della letteratura*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2004, pp. 105 ss.

<sup>612</sup> *Preambolo* del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958 (Trattato CEE), su cui si veda A. TRABUCCHI, R. MONACO, *Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario*, Milano, 1965, I, pp. 22 ss.

<sup>613</sup> M. D'ORSOGNA, *Verso una nuova "dimensione territoriale" delle politiche comunitarie di coesione economica e sociale*, in S. CIMINI, M. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, 2011, p. IX.

Con il Trattato di Maastricht viene istituito il Comitato delle Regioni, di cui fanno parte rappresentanti delle comunità regionali e locali. Anche nel Trattato di Lisbona e nel Protocollo sulla sussidiarietà e proporzionalità, l'esigenza di coinvolgere le Regioni è tenuta ben a mente. Si pensi all'art. 5 del Protocollo, il quale prevede l'obbligo di accompagnare i progetti di atti legislativi con schede afferenti al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, in modo da poter valutare l'impatto sulla legislazione statale «*ivi compresa [...] la legislazione regionale*», e gli oneri, finanziari ed amministrativi, che ricadono «*sugli enti regionali o locali*»<sup>614</sup>.

Quanto al problema del divario esistente tra territori, sin dalla nascita della Comunità europea, la previsione delle libertà di circolazione proclamate sin dal Trattato CEE comportò una maggiore apertura e correlazione tra mercati, provocando al contempo una miglior mobilità dei fattori produttivi; si auspicava che tali fattori avrebbero creato nuove opportunità di sviluppo e investimento anche per le aree più in difficoltà.

Senonché i maggiori benefici, anziché ricadere sui territori meno sviluppati, ebbero le loro refluenze sui contesti già contraddistinti da maggior dinamismo.

Da qui, la decisione del livello sovranazionale europeo di assumere un ruolo più incisivo nella definizione di misure volte a riequilibrare il divario infraterritoriale.

Nel 1975, con l'istituzione del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), l'Unione Europea si è posta l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze<sup>615</sup>.

Con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo nel 1987, avvenne l'inserimento nel Trattato CEE degli artt. 130 A-130 E sulla "Coesione economica e sociale", con l'obiettivo di «*ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed*

---

<sup>614</sup> P. MAGNETTE, *La restructuration de l'Etat dans l'Union Européenne: éléments pour un cadre analytique*, in *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 4, n. 3, 1997, p. 751 definisce i rapporti tra l'Unione e le sue collettività territoriali «*un cercle vertueux de consolidation réciproque des institutions infra et supra nationales*». Per ulteriori approfondimenti, P. CLARET, *L'influence de l'intégration européenne sur les institutions territoriales des Etats membres*, in I. ILLESSY (a cura di), *Constitutional consequences of the EU Membership*, Pecs, 2005.

<sup>615</sup> C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Torino, 2018.

*il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali»,* che tanto le Istituzioni comunitarie quanto gli Stati membri dovevano perseguire<sup>616</sup>.

Veniva inoltre dato più risalto alla disciplina del FESR, testualmente «*destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino*»<sup>617</sup>.

La Commissione presentò, inoltre, nel 1987 una Comunicazione al Consiglio e al Parlamento afferente agli obiettivi e alla strategia della politica di coesione economica e sociale<sup>618</sup>. Più nello specifico, la Commissione prospettò una maggior concentrazione delle risorse di bilancio verso le regioni più deboli per il tramite di un intervento sui Fondi strutturali.

L'esigenza di porre un argine al divario ravvisabile a livello territoriale, sociale, economico e strutturale ha condotto a rendere, all'interno del Trattato di Lisbona, la «*coesione territoriale*» uno dei tre pilastri delle politiche di coesione, affiancandola a quella sociale ed economica.

La previsione della coesione territoriale non significa pervenire ad una omologazione, mirando essa a ricavare dalla diversità territoriale un punto di forza<sup>619</sup>, nella prospettiva di una «*crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*» già prevista dalla Strategia Europa 2020<sup>620</sup>. La vera sfida è, dunque, quella di consentire agli abitanti di trarre il massimo beneficio dalle caratteristiche intrinseche del territorio<sup>621</sup>.

---

<sup>616</sup> A. POGGI, *Dove va il regionalismo in Europa?*, su *Federalismi.it*, 1 agosto 2018, n. 16, 2018; M. BRUNAZZO, *Costituzionalismo multilivello e integrazione differenziata*, su *Federalismi.it*, 27 marzo 2020, 7, 2020; C. PERATHONER, *Le "Regioni" nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, su *Federalismi.it*, n. 7, 2020; V. PUPO, *L'impatto dei Fondi strutturali: una rassegna della letteratura*, cit.; C. DRIGO, *Le regioni italiane al cospetto dell'Unione europea*, in A. PÉREZ MIRAS, E.C. RAFFIOTTA, G.M. TERUEL LOZANO, F. VECCHIO, *Sovranità e rappresentanza. Stato, autonomie territoriali e processi di integrazione sopranazionale*, Napoli, 2018, pp. 309 ss.

<sup>617</sup> Art. 130/C Trattato CEE come modificato dall'art.22 dell'Atto unico europeo.

<sup>618</sup> COM 15 febbraio 1987, *Portare l'Atto unico al successo: una nuova frontiera per l'Europa*.

<sup>619</sup> COM (2008) 616 del 10 giugno 2008.

<sup>620</sup> COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010, *Europa 2020*.

<sup>621</sup> Sennonché, un approccio di mercato, riportato da due Rapporti internazionali descrive come dannose le politiche regionali e di coesione, con riferimento anche al caso europeo. Secondo questa visione, occorre piuttosto misure space-blind, ovvero neutrali rispetto ai luoghi di applicazione. Differente la politica place-based, secondo cui ogni regione ha un potenziale insito



I fondi strutturali e di investimento europei sono il principale strumento ordinario della politica di coesione europea. Il loro finanziamento si basa sul bilancio dell'UE (Quadro Finanziario Pluriennale) e l'organizzazione prevede cicli settennali: per il periodo 2021-2027 sono stati assegnati all'Italia 43 miliardi, ai quali se ne aggiungeranno altri 40 di cofinanziamento nazionale e regionale. Si tratta, nello specifico, di cinque fondi: oltre al sopra citato Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), sono funzionali all'auspicata coesione il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo di Coesione (riservato agli Stati membri meno sviluppati), il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). È stato da più parti osservato che l'efficacia delle politiche di coesione, nonché il corretto utilizzo dei fondi, sono correlati al parallelo sostegno, politico e amministrativo, dei singoli Stati membri. Ed invero, la strategia e le priorità nell'uso di questi fondi sono definite da un Accordo di Partenariato stipulato da ogni Stato membro con Bruxelles, nell'ambito degli obiettivi comuni rivolti per il settennato corrente a creare un'Europa più intelligente, verde, connessa, sociale e vicina ai cittadini.

L'articolo 176 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sia destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione. A norma di tale articolo e dell'articolo 174, secondo e terzo comma, TFUE, il FESR è destinato a contribuire a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e a ridurre il ritardo delle regioni meno favorite, tra le quali un'attenzione particolare deve essere rivolta alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Il FESR riserva particolare attenzione alle specificità territoriali. La sua azione

---

che grazie alle iniziative degli stakeholders locali può condurre all'elaborazione di progetti da supportare con le politiche comunitarie. Su questi temi A. SAPIR, *An agenda for a Growing Europe, The Sapir Report to the EU*, su *Oxford Scholarship Online*, 2003; WORLD BANK, *World Development Report, Washington*, 2009; F. BARCA, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – Report to Commissioner for Regional Policy*, Brussels, European Commission, 2009; OCSE, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Paris, 2009; F. MAZZOLA, R. NISTICÒ, *Coesione e competitività: nuove strategie e politiche di sviluppo per le regioni europee* in F. MAZZOLA, R. NISTICÒ (a cura di), *Le Regioni Europee*, Milano, 2016, p. 38.

mira a ridurre i problemi economici, ambientali e sociali che affliggono le aree urbane, investendo principalmente nello sviluppo urbano sostenibile. Almeno il 5% delle risorse FESR è destinato alle specificità territoriali mediante le «azioni integrate» gestite dalle città.

Va rilevato che, nonostante gli undici “obiettivi tematici” contenuti nell’Accordo di Partenariato relativo al ciclo 2014-2020<sup>622</sup>, la Commissione ha dato atto di un consistente aumento del divario tra Nord e Sud in Italia<sup>623</sup>.

I dati ben fotografano la situazione odierna in cui versa il Mezzogiorno<sup>624</sup>. Già le Note di sintesi del Rapporto Svimez 2019, intitolate «*Il Mezzogiorno nella nuova geografia europea delle disuguaglianze*», segnalavano la carenza di strumenti adeguati a contrastare l’aumento delle disuguaglianze, tra territori e tra individui, e la nascita di una nuova e più frastagliata geografia delle opportunità in Europa<sup>625</sup>.

E ciò, a seguito di processi di agglomerazione tendenti a prevalere su quelli della diffusione delle opportunità di crescita economica e sviluppo sociale. Le periferie europee del Sud Europa, insomma, sono protagoniste di un’integrazione problematica con le vere “locomotive” dell’Europa centro-settentrionale<sup>626</sup>.

Ancora più allarmante appare il quadro delle stime Svimez del 2020, le quali danno atto di una crisi economica, oltre che sanitaria, che si è presto estesa al Mezzogiorno traducendosi in emergenza sociale, interessando un tessuto produttivo più debole, un mondo del lavoro più frammentato e una società più fragile<sup>627</sup>. Secondo le stime Svimez, nel 2020 è prevista una contrazione del PIL

---

<sup>622</sup>[https://opencoesione.gov.it/media/uploads/documenti/adp/accordo\\_di\\_partenariato\\_all\\_i\\_risultati-azioni.pdf](https://opencoesione.gov.it/media/uploads/documenti/adp/accordo_di_partenariato_all_i_risultati-azioni.pdf).

<sup>623</sup> Commissione UE, 26 febbraio 2020, Documento di lavoro, Relazione per paese relativa all’Italia 2020 Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011, disponibile in <https://www.agenziacoesione.gov.it>

<sup>624</sup> *Note di sintesi - Rapporto Svimez 2019*, p. 3: «i dati rivelano: il pronunciato processo di convergenza sperimentato dall’Europa dell’Est, l’allontanamento dei paesi dell’Europa del Sud, Italia inclusa, dai livelli medi di tenore di vita europei; la crescita tendenziale del reddito pro capite nell’Europa del Nord; e la tenuta del dato relativo alle economie dell’Europa centrale, Germania inclusa».

<sup>625</sup> [http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/11/rapporto\\_svimez\\_2019\\_sintesi.pdf](http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/11/rapporto_svimez_2019_sintesi.pdf)

<sup>626</sup> S. SASSEN, *Globalizzati e scontenti*, cit., p. 161 osserva come la nuova economia urbana abbia rafforzato le disuguaglianze esistenti ed innescato nuove dinamiche della diseguaglianza.

<sup>627</sup> *Note di sintesi del Rapporto Svimez 2020, L’Italia diseguale di fronte all’emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione*, p. 2.

italiano del 9,6%, con un effetto più marcato nel Centro-Nord, pari al 9,8%, rispetto a quanto ipotizzato per le regioni meridionali, dove la riduzione è prevista collocarsi intorno al -9,0%<sup>628</sup>. In aggiunta, il rapporto suscita preoccupazione laddove segnala lo scenario possibile per il 2021 e 2022, ove si immagina una ripresa progressivamente crescente, ma essenzialmente limitata al Centro-Nord, con un aggravamento del divario rispetto al Sud<sup>629</sup>.

Dello stesso tenore il rapporto ISTAT 2020, che tratteggia un Paese in cui, a metà 2020, il quadro economico e sociale «*si presenta complesso e incerto, dove al rallentamento congiunturale del 2019 si è sovrapposto l'impatto della crisi sanitaria e, nel primo trimestre, il Pil ha segnato un crollo congiunturale del 5,3%*»<sup>630</sup>.

Nel corso della pandemia, il Sud ha mostrato la sua debolezza non solo sotto il profilo occupazionale, ma anche dal punto di vista dei servizi per l'infanzia e della disponibilità della tecnologia<sup>631</sup>. Durante il lockdown, il lavoro da casa è stato più utilizzato dalle donne, ma per le famiglie del Sud la conciliazione di ambito lavorativo e familiare è risultata maggiormente problematica a causa della carenza di asili nido e servizi integrativi dedicati all'infanzia.

#### **5.4 Come impatta la tecnologia sul territorio: lavoro agile e deterritorializzazione**

Per quel che concerne gli studenti che hanno usufruito della didattica a distanza durante il lockdown, è stato rilevato che la percentuale di ragazzi che non dispone né di computer né di tablet a casa si aggira nel Mezzogiorno attorno al 19%, a fronte di un 7,5% nel Nord e del 10,9% nel Centro. La percentuale aumenta al decrescere del livello di istruzione dei genitori, arrivando al 25,6% se nessuno dei due ha proseguito gli studi dopo la scuola dell'obbligo.

Si ritiene che l'esperienza maturata durante la pandemia possa dare una spinta alla

---

<sup>628</sup> Ivi, p. 18.

<sup>629</sup> Ivi, p. 19: nel Centro Nord «*il PIL è previsto accrescersi, rispettivamente, del 4,5% nel 2021 e del 5,3% l'anno dopo; nel Sud, nel medesimo periodo, la crescita si fermerebbe all'1,2% e all'1,4%. La ripresa sarebbe segnata dal riaprirsi di un forte differenziale tra le due macro-aree*».

<sup>630</sup> <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/capitolo1.pdf>

<sup>631</sup> <http://matchingenergies.it/osservatorio-mezzogiorno-rapporto-annuale-istat-occupazione-e-svilupposi-allarga-il-divario-tra-nord-e-sud/>

considerazione del digitale quale cardine per le politiche di sviluppo<sup>632</sup>.

Invero, già la legge n. 4 del 2004, contenente disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici, fondava il diritto di accesso a Internet sul principio di eguaglianza ex art. 3 della Costituzione, qualificandolo come uno strumento di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), approvato con D. lgs. n. 82 del 2005, delinea lo *status* di cittadino digitale introducendo una serie di misure che segnalano l'insorgenza di un nuovo rapporto tra cittadino e amministrazione, presupponendo una piena alfabetizzazione informatica quale compito che, come affermato dalla Corte costituzionale, richiede l'intervento della Repubblica in tutte le sue articolazioni<sup>633</sup>.

A livello sovranazionale, la risoluzione del parlamento europeo del 10 aprile 2008, impegnava gli Stati membri a *«riconoscere che internet è una vasta piattaforma per l'espressione culturale, l'accesso alla conoscenza e la partecipazione democratica alla creatività europea, che crea dei ponti tra generazioni nella società dell'informazione, e, conseguentemente, a evitare l'adozione di misure contrarie ai diritti dell'uomo, ai diritti civili e ai principi di proporzionalità, di efficacia e di dissuasione, come l'interruzione all'accesso a Internet»*. Analogamente, con la raccomandazione del marzo 2010 destinata al Consiglio sul *«rafforzamento della sicurezza e delle libertà fondamentali su Internet»*, il Parlamento europeo ha affermato che Internet *«può rappresentare una straordinaria opportunità per rafforzare la cittadinanza attiva»*<sup>634</sup>.

L'Onu, nel Rapporto sulla promozione e la protezione del diritto di opinione ed espressione (dell'agosto 2011) ha affermato che *«gli Stati hanno un obbligo positivo a promuovere o facilitare il godimento del diritto alla libertà di espressione e dei mezzi di espressione necessari per esercitare questo diritto,*

---

<sup>632</sup> Sulla correlazione tra tecnologia e sviluppo P. NORRIS, *Digital divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge, 2001, segnalava, comunque, la posizione di autori convinti che le tecnologie digitali avrebbero rinforzato le disparità esistenti, anziché ridurle.

<sup>633</sup> Corte cost., sent. n. 307 del 2004, secondo la quale il diritto all'istruzione e il diritto allo sviluppo culturale informatico risponde *«a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.)»*.

<sup>634</sup> Per un approfondimento, T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2011, p. 9.

*compreso Internet», considerando «l'accesso ad Internet un mezzo indispensabile per la realizzazione di una serie di diritti umani, combattendo l'ineguaglianza e accelerando lo sviluppo e il progresso dei popoli», con la conseguenza che «l'accesso ad Internet è uno degli strumenti più importanti di questo secolo per aumentare la trasparenza, per accedere alle informazioni e per facilitare la partecipazione attiva dei cittadini nella costruzione delle società democratiche»<sup>635</sup>.*

La tematica, già ampiamente analizzata dal punto di vista sociologico sin dai primi anni del 2000, mostra la sua inscindibile correlazione con lo stadio di sviluppo economico, il grado di istruzione, il contesto istituzionale e la regolazione politica ed economica<sup>636</sup>. Sarà opportuno lavorare su tutti questi fattori per migliorare le prestazioni digitali come già auspicato dalla Commissione<sup>637</sup>, secondo quanto risulta dalla Comunicazione «*Plasmare il futuro digitale dell'Europa*»<sup>638</sup> del 19 febbraio 2020 e, più di recente, dal «*Decennio digitale europeo: obiettivi digitali per il 2030*». Il 9 marzo 2021 la Commissione ha, infatti, presentato un piano per giungere alla trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030. I cardini di questa visione sono: competenze;

---

<sup>635</sup> A. ALÙ, A. LONGO, *Digital divide: cos'è il divario digitale e come si affronta in Italia*, su [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 13 marzo 2020.

<sup>636</sup> L. SARTORI, *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Bologna, 2006, la quale opera un raffronto tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, concentrandosi successivamente sui divari digitali esistenti in Italia, segnalando quanto sia rilevante per la diffusione di Internet la dimensione politico-istituzionale. Sulla tematica, P. NORRIS, *Digital divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, cit., p. 57 insiste anche sulla rilevanza della disponibilità e dei costi della tecnologia. Per ulteriori approfondimenti, cfr. K.S. WILLIS, A. AURIGI, *Digital and Smart Cities*, Londra, 2017, specialmente pp. 100 ss.

<sup>637</sup> Invero, già dal 2014, la Commissione ha intrapreso una serie di iniziative per facilitare lo sviluppo di un'economia agile basata sui dati, quali: il regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali; il regolamento sulla cibersicurezza; la direttiva sui dati aperti; il regolamento generale sulla protezione dei dati. Nel 2018 la Commissione ha presentato per la prima volta una strategia per l'Intelligenza Artificiale (IA) e ha concordato un piano coordinato con gli Stati membri. Nell'aprile 2019 il gruppo di esperti ad alto livello sull'intelligenza artificiale ha presentato gli orientamenti etici per un'IA affidabile, basati sul quadro per l'IA presentato il 19 febbraio 2020. Nei suoi orientamenti politici la presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha sottolineato la necessità di guidare la transizione verso un pianeta in salute e un nuovo mondo digitale. In questo contesto ha annunciato l'avvio del dibattito su un'intelligenza artificiale antropocentrica ed etica e sull'uso dei big data per la creazione di ricchezza a favore di società e imprese durante i suoi primi 100 giorni di mandato.

<sup>638</sup> I pilastri su cui si fonda la Comunicazione vengono individuati in: tecnologia al servizio delle persone; un'economia digitale equa e competitiva; una società aperta, democratica e sostenibile. I beneficiari della strategia digitale dell'UE saranno i cittadini europei, le imprese europee e l'ambiente. Per ulteriori approfondimenti, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_it).

infrastrutture digitali sicure e sostenibili; trasformazione digitale delle imprese; digitalizzazione dei servizi pubblici.

La pandemia ha dimostrato tutta la rilevanza del tema dell'utilizzo delle tecnologie digitali in riferimento al settore pubblico.

Prima dello scoppio della pandemia, il 98,9% dei dipendenti dell'amministrazione pubblica in Italia non aveva mai utilizzato il lavoro agile<sup>639</sup>. Anche durante la pandemia, a fronte di un potenziale di tale modalità di lavoro nei servizi pubblici pari a circa il 53%, l'utilizzo effettivo è stato del 30 per cento, con livelli più bassi, di circa 10 punti percentuali, nel Mezzogiorno.

Questi dati segnalano la sussistenza di un notevole divario digitale.

È possibile distinguere tre tipi di divario digitale: globale, sociale e democratico. Il primo fa riferimento alle differenze esistenti tra paesi più o meno sviluppati; il secondo indica le disuguaglianze esistenti all'interno di un singolo paese; il terzo pone l'accento sulle condizioni di partecipazione alla vita politica e sociale grazie ad un utilizzo più o meno efficace e consapevole delle nuove tecnologie.

Il fenomeno del divario digitale è correlato all'assenza di conoscenze informatiche minime da parte di un individuo, il quale non è, pertanto, in grado di utilizzare le potenzialità del cyberspazio; ma anche la dimensione infrastrutturale incide sulla sussistenza del dislivello, che può essere determinato dalla carenza di dotazioni infrastrutturali e di strumenti telematici che consentono la navigazione.

I dati DESI (Digital Economy and Society Index), ovvero l'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società<sup>640</sup>, sono fondamentali per analizzare

---

<sup>639</sup>Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 2; W. GIUZIO, L. RIZZICA, *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le amministrazioni pubbliche*, Banca d'Italia Eurosystem, Note Covid-19, 22 gennaio 2021: «secondo i più recenti dati della European Labor Force Survey, la modalità di lavoro da remoto (casa o altro luogo) era nel 2019 generalmente poco diffusa tra i lavoratori dipendenti nei quattro maggiori paesi della UE (Germania, Francia, Italia e Spagna). Emergevano tuttavia forti differenze: da un lato la Francia, dove quasi il 20 per cento dei lavoratori dipendenti dichiarava di lavorare da remoto almeno sporadicamente, all'estremo opposto l'Italia e la Spagna, dove la quota non raggiungeva il 5 per cento. In tutti i paesi considerati la diffusione del lavoro da remoto, che definiamo per semplicità smart working, era maggiore nel settore privato rispetto al pubblico».

<sup>640</sup> Il DESI sintetizza numerosi indicatori di performance digitale raggruppati in cinque dimensioni: connettività, capitale umano, uso dell'Internet, integrazione della tecnologia digitale, servizi pubblici digitali. Il primo capitolo annovera: reti fisse a banda larga, reti mobili a banda larga, il secondo: uso di internet, competenze digitali di base e avanzate, il terzo: uso di contenuti, canali di comunicazione e transazioni online da parte dei cittadini, il quarto: digitalizzazione delle imprese ed e-commerce e il quinto: e-Government e sanità digitale.

il divario digitale esistente tra Nord e Sud.

La relazione DESI, indica che l'Italia nel 2018 era al 25° posto tra i paesi europei, con un punteggio di 36,2 rispetto a una media europea di 46,5. Seppur rispetto al 2017 si riscontrava un miglioramento, la posizione dell'Italia in questa particolare classifica rimane invariata anche per il 2020, con un punteggio di 43,6 rispetto alla media UE di 52,6<sup>641</sup>. Il rapporto indica che, secondo i dati precedenti la pandemia, il paese mostra una buona posizione in termini di preparazione al 5G ma sussistono notevoli carenze per quel che concerne il capitale umano, l'utilizzo dei servizi online, tra cui i servizi pubblici digitali, e l'utilizzo nelle imprese di tecnologie quali i *big data* e il *cloud*<sup>642</sup>.

Anche il DESI regionale 2020<sup>643</sup>, basato sui dati del 2019 ed elaborato dall'Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano in collaborazione con AGCOM e CISIS, segnala la sussistenza di considerevoli differenze territoriali tra le regioni, soprattutto nell'area del capitale umano e con la consapevolezza che anche le performance delle regioni migliori in termini di digitalizzazione sono ben lontane dalla media UE. Il quadro presenta la Lombardia al primo posto della classifica con un punteggio pari a 72,0 su 100, mentre ultima in classifica risulta essere la Calabria, che registra un punteggio di 18,8.

Il divario risulta particolarmente marcato sol considerando che, delle undici regioni con un punteggio superiore alla media italiana, otto sono del nord (Lombardia, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Veneto, Liguria, Piemonte, e province autonome di Trento e Bolzano) e tre del centro (Lazio, Toscana, e Umbria). Al di sotto della media italiana si collocano tutte le altre regioni, e quelle al di sotto dei 45 punti sono tutte regioni del Mezzogiorno, ove si riscontrano carenze in termini di copertura o di utilizzo della banda larga ultraveloce.

---

<sup>641</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy>

<sup>642</sup> Indice di digitalizzazione dell'economia e della società 2020 Italia, p. 4: «Rispetto alla media UE, l'Italia registra livelli di competenze digitali di base e avanzate molto bassi. Anche il numero di specialisti e laureati nel settore TIC è molto al di sotto della media UE. Queste carenze in termini di competenze digitali si riflettono nel modesto utilizzo dei servizi online, compresi i servizi pubblici digitali. Solo il 74% degli italiani usa abitualmente Internet. Sebbene il paese si collochi in una posizione relativamente alta nell'offerta di servizi pubblici digitali (e-government), il loro utilizzo rimane scarso. Analogamente, le imprese italiane presentano ritardi nell'utilizzo di tecnologie come il cloud e i big data, così come per quanto riguarda l'adozione del commercio elettronico».

<sup>643</sup> F. OLIVANTI, *DESI regionale 2020: resta forte il gap digitale Nord-Sud e col resto d'Europa*, su [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 12 febbraio 2021.

L'analisi<sup>644</sup> prende in considerazione quattro fattori, ovvero capitale umano, uso di internet, integrazione delle tecnologie digitali e servizi pubblici digitali.

Quanto al capitale umano, le migliori performance si riscontrano in Lombardia, seguita dalla provincia autonoma di Trento, mentre le regioni dove si registra il più ampio *digital divide*, sono: la Sicilia, ultima sui 4 indicatori individuati in competenze digitali di base (29,1%), competenze superiori al livello base (13,6%), competenze in ambito software (33%), e popolazione laureata (14,2%); la Calabria, che come altre 4 regioni (Basilicata, Molise, provincia di Bolzano, e Valle d'Aosta) ha valori prossimi allo zero per le donne occupate in settori *tech- e knowledge-intensive*; la Puglia e la Campania, che figurano nelle ultime posizioni del ranking per 5 indicatori su 6.

Quanto all'uso di internet, la Calabria mostra un primato in termini di individui che non hanno mai utilizzato internet (25% della popolazione) e, assieme alla Puglia, per utilizzo settimanale di internet: 64% (è all'81% in Emilia-Romagna ma all'85%, in media, in UE). Solo il 49% dei siciliani utilizza internet per leggere news, mentre meno del 29% dei molisani utilizza l'eBanking.

In termini di integrazione delle tecnologie digitali, i cui dati sono elaborati a livello di ripartizione geografica (nord-ovest, nord-est, centro, sud e isole), si riscontra il nord-est quale area con la performance migliore (punteggio pari a 69,1 su 100), a fronte di un sud e isole con un punteggio di 19,3. I dati prendono in considerazione la quota di imprese che utilizzano servizi cloud, le imprese presenti su almeno due social media, quelle che utilizzano big data e sistemi ERP, nonché l'e-Commerce.

Quanto ai servizi pubblici digitali, il primato va alla provincia autonoma di Trento, con un punteggio di 82,7 su 100, per quota di individui che usano i servizi di e-Government e che inviano moduli compilati alla PA. Da questo punto di vista, la Sicilia si colloca ultima in classifica. Anche la disponibilità di *open data* mette in serie difficoltà le Regioni del Mezzogiorno.

Dopo questa carrellata di dati quasi impietosa per il Mezzogiorno, per rendere più edotti sul divario esistente tra Nord e Sud, si aggiungono alcune considerazioni. Da un'indagine di Unioncamere e Centro Studi delle Camere di Commercio

---

<sup>644</sup> Dati tratti da F. OLIVANTI, *DESI regionale 2020*, cit.



Guglielmo Tagliacarne su un campione di 3.000 imprese manifatturiere<sup>645</sup> risulta che il 66% delle imprese del Mezzogiorno non ha investito e non ha in programma di investire nella transizione verde e digitale. Nel Mezzogiorno esiste un gap guardando sia alle imprese che hanno già impiegato risorse nella Duplice transizione sia, soprattutto, a quelle che sono a metà strada avendo investito in uno dei due pilastri della Duplice transizione.

Ancora, secondo l'ultimo rapporto ISTAT su imprese e tecnologie dell'informazione e della comunicazione (in acronimo TIC o ICT, dall'inglese *Information and Communications Technology*)<sup>646</sup>, nel 2020, l'82% delle imprese italiane con almeno 10 addetti non utilizza più di 6 tecnologie tra le 12 considerate dall'indicatore europeo di digitalizzazione. Le applicazioni digitali più evolute sono poco utilizzate tra le piccole e medie imprese: circa l'8% dichiara di avvalersi di almeno due dispositivi smart o sistemi interconnessi, di robotica e analisi di big data e solo il 4,5% utilizza stampanti 3d nei processi di produzione. Cresce invece la quota di imprese che forniscono sui propri siti web informazioni sui prodotti offerti.

Il Digital Compass ha fissato le priorità per la transizione digitale dei Paesi europei al 2030. Molteplici gli obiettivi che si intendono perseguire.

Entro il 2030 almeno l'80% della popolazione dovrà possedere competenze digitali di base e si punta a 20 milioni di specialisti nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con un aumento del numero di donne nel settore.

Tutte le famiglie europee dovranno disporre di una connettività Gigabit e tutte le zone abitate essere coperte dal 5G. Anche la capacità produttiva europea dovrebbe accelerare, raddoppiando la produzione di semiconduttori sostenibili, fino a rappresentarne il 20% della produzione mondiale, così come occorre potenziare l'installazione di 10 mila nodi periferici di rete, sicuri e a impatto zero. Infine, l'Europa è chiamata a dotarsi del primo computer quantistico, fondamentale per la ricerca e l'innovazione.

---

<sup>645</sup> *Transizione digitale e green, imprese italiane al palo: solo il 6% pronto alla svolta*, su [www.corrierecomunicazioni.it](http://www.corrierecomunicazioni.it), 26 marzo 2021; *Transizione verde e digitale: per le imprese investimenti al palo. Ritardi maggiori al mezzogiorno*, su [www.contesti.info](http://www.contesti.info), 31 marzo 2021.

<sup>646</sup> [https://www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT-ICT-NELLE-IMPRESE\\_2019\\_2020.pdf](https://www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT-ICT-NELLE-IMPRESE_2019_2020.pdf).

Quanto alla trasformazione digitale delle imprese, entro il 2030: il 75% delle aziende dovrebbe utilizzare *cloud*, *big data* e intelligenza artificiale; oltre il 90% delle piccole e medie imprese esistenti (definite dal piano *innovatori tardivi*) raggiungere almeno un livello di *intensità* digitale di base. Le realtà innovative sono chiamate a scalare velocemente e raddoppiare il numero di *startup* “unicorno”, ovvero raggiungere un valore di oltre un miliardo di dollari. Per quel che concerne la digitalizzazione dei servizi pubblici, sempre entro il 2030, si punta ad erogare la totalità dei servizi pubblici principali online. La digitalizzazione riguarderà anche la sanità, con accesso alle cartelle cliniche online per il 100% dei cittadini che, per l’80%, saranno utilizzatori dell’identità digitale.

### **5.5 L’impatto del PNRR sul territorio**

Oltre ai menzionati Fondi, un utile strumento per tentare di ridurre il divario territoriale potranno essere le risorse derivanti dal pacchetto europeo “Next Generation EU” (NGEU). Su un totale di 50,6 miliardi di euro (a prezzi correnti), all’Italia andranno ben 13,5 miliardi, dei quali 8,4 sono destinati a interventi nel Mezzogiorno. Va precisato che queste risorse andranno a sommarsi a quelle già previste per il ciclo della politica di coesione europea 2014-2020 e saranno erogate nel 2021 e 2022 per progetti da realizzare entro il 2023. La programmazione di questi fondi spetta al ministro per il Sud e la Coesione territoriale, che ha inviato alla Commissione europea il documento con le misure che si intendono realizzare.

Il NGEU si articola in due principali strumenti: il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d’Europa (REACT-EU).

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta il “capitolo” italiano del più ampio Piano europeo di 672,5 miliardi: esso mira alla crescita del PIL, dell’occupazione, al varo di riforme fondamentali in tempi rapidi e a spezzare il divario fra il Mezzogiorno e il resto d’Italia. Si tratta di un investimento sul futuro e sulle nuove generazioni, dove si gioca il destino del nostro paese e la sua modernizzazione. Nelle intenzioni del Governo, il PNRR è

un ampio e ambizioso pacchetto di investimenti e riforme in grado di liberare il potenziale di crescita della nostra economia, generare una forte ripresa dell'occupazione, migliorare la qualità del lavoro e dei servizi ai cittadini e la coesione territoriale e favorire la transizione ecologica.

L'azione di rilancio è connessa a tre priorità strategiche fondamentali per il nostro Paese, tutte concordate a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

Le missioni in cui si articola il Piano derivano dal Regolamento UE 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che ha istituito il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza. Tale Regolamento enuncia le sei grandi aree di intervento, i cosiddetti pilastri sui quali i singoli Piani nazionali devono focalizzarsi: transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

Il Piano italiano approvato il 26 aprile 2021, conformemente a tali pilastri, prevede sei Missioni: 1) Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura; 2) Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica; 3) Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile; 4) Istruzione e Ricerca; 5) Inclusione e Coesione; 6) Salute.

Come già sopra rappresentato, la pandemia da Covid-19 ha colpito maggiormente donne e giovani e, ancora una volta, soprattutto il Mezzogiorno.

La presente indagine si propone di analizzare le misure contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza con particolare riguardo all'impatto che queste potranno determinare per colmare il secolare gap tra il Mezzogiorno d'Italia e il resto del Paese<sup>647</sup>.

Ed invero, tra i compiti essenziali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si annovera il raggiungimento di una nuova fase di convergenza tra Sud e Centro - Nord, nella consapevolezza che dopo quel periodo di avvicinamento delle aree del Paese dagli anni del secondo dopoguerra fino a metà degli anni '70 cui si è fatto in precedenza cenno, il processo tendente al riequilibrio si è arrestato. Tra gli

---

<sup>647</sup> Su questo tema, L. BIANCHI. B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del sud*, Napoli, 2021.

obiettivi generali del Piano è, dunque, stato incluso il superamento della debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, ove vive un terzo degli italiani, ma si produce soltanto un quarto del prodotto nazionale lordo. Si tratta del territorio arretrato più esteso e popoloso dell'area euro, ed è proprio per questo che il tema non interessa solo il contesto italiano ma il più ampio scenario europeo.

Lo stesso PNRR italiano dà atto del fatto che il Mezzogiorno è caratterizzato non solo da un più basso livello di Pil pro capite rispetto al Centro-Nord, ma anche da una più bassa produttività, qualità e quantità del capitale umano, delle infrastrutture e dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione. Tra il 2008 e il 2018 gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno hanno subito un dimezzamento, passando da 21 a poco più di 10 miliardi. I divari territoriali sono la causa delle scarse opportunità lavorative e dell'intensificarsi della emigrazione della forza lavoro più giovane e qualificata verso le aree più ricche del Paese, o addirittura verso l'estero. Per tali ragioni, il Governo ha deciso di intervenire su più fronti, investendo non meno del 40 per cento delle risorse territorializzabili del PNRR, pari a circa 82 miliardi, nel Mezzogiorno. Le riforme per migliorare la pubblica amministrazione e accelerare gli investimenti, la definizione del livello essenziale delle prestazioni per alcuni dei principali servizi alla persona (si pensi agli asili nido), le misure di contrasto alla criminalità e dal coinvolgimento della cittadinanza attiva contro ogni penetrazione mafiosa, il Piano d'azione nazionale contro il lavoro sommerso, il miglioramento della connettività nelle zone rurali e nelle aree interne sono solo alcuni degli obiettivi che il PNRR si pone per il superamento del divario.

Come già anticipato, la prima missione indicata nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza riguarda “*Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura*”.

Gli obiettivi che si intendono perseguire sono la promozione della trasformazione digitale del Paese<sup>648</sup>, l'innovazione del sistema produttivo, la modernizzazione

---

<sup>648</sup> T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, cit., p. 8 già riteneva che il diritto di accesso a Internet è «un diritto sociale, o meglio una pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche, al pari dell'istruzione, della sanità e della previdenza. Un servizio universale, che le istituzioni nazionali devono garantire ai loro cittadini attraverso investimenti statali, politiche sociali ed educative, scelte di spesa pubblica. Infatti: sempre di più l'accesso alla rete Internet, e lo svolgimento su di essa di attività, costituisce il modo con il quale il soggetto si relaziona con i

della Pubblica Amministrazione, ma altresì l'investimento in due settori chiave per l'Italia, ovvero il turismo e la cultura. Gli investimenti previsti nel Piano assicureranno la fornitura di banda ultra-larga e connessioni veloci in tutto il Paese. In particolare, l'investimento consentirà la connettività a 1 Gbps in rete fissa sia per circa 8,5 milioni di famiglie che per 9.000 edifici scolastici che ancora ne sono privi, assicurando al contempo una connettività adeguata ai 12.000 punti di erogazione del Servizio Sanitario Nazionale. Viene avviato anche un Piano Italia 5G per il potenziamento della connettività mobile in aree a fallimento di mercato. Il Piano prevede incentivi per l'adozione di tecnologie innovative e competenze digitali nel settore privato, e rafforza le infrastrutture digitali della pubblica amministrazione, ad esempio facilitando la migrazione al *cloud*. Per turismo e cultura sono previsti interventi di valorizzazione dei siti storici e di miglioramento delle strutture turistico-ricettive. Tali misure avranno un notevole impatto per le aree depresse del Paese, incidendo sulla produttività delle piccole e medie imprese del Mezzogiorno, e migliorando la connettività nelle zone rurali e nelle aree interne.

Anche dal punto di vista della rivoluzione verde e della transizione ecologica, cuore della Missione 2, i territori del Sud sono tenuti in debita considerazione. La Missione si struttura in quattro componenti ed è volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia italiana coerentemente con il *green deal* europeo. Comprende interventi per l'agricoltura sostenibile e l'economia circolare, programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili, lo sviluppo della filiera dell'idrogeno e la mobilità sostenibile. Prevede, inoltre, azioni volte al risparmio dei consumi di energia tramite l'efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico e privato e, infine, iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico, la riforestazione, l'utilizzo efficiente dell'acqua e il miglioramento della qualità delle acque interne e marine. Conformemente alle raccomandazioni specifiche della Commissione Europea, si prevede di investire al Sud per le infrastrutture deputate alla gestione dei rifiuti e per le infrastrutture idriche. Si punta alla semplificazione e al rafforzamento della

---

*pubblici poteri, e quindi esercita i suoi diritti di cittadinanza».* Della stessa opinione A. LEPAGE, *Libertés et droits fondamentaux à l'épreuve de l'internet*, Parigi, 2002, p. 61.

capacità amministrativa delle regioni del Mezzogiorno, quali veicoli per un maggiore assorbimento delle risorse destinate all'efficientamento energetico e alla riqualificazione degli edifici.

La Missione 3, dedicata ad *“Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile”*, stanziava complessivamente 31,4 miliardi, di cui 25,1 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 6,3 miliardi dal Fondo.

Il suo obiettivo primario è lo sviluppo razionale di un'infrastruttura di trasporto moderna, sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese. In altri termini, essa interessa l'aspetto del divario territoriale sotto il profilo della qualità delle infrastrutture: si pensi all'alta velocità ferroviaria, che può apportare un valido contributo per migliorare l'occupazione in tutta la catena logistica. A regime, vengono consentiti significativi miglioramenti nei tempi di percorrenza, soprattutto nel centro-sud.

Esemplificativamente, è previsto un risparmio nei tempi di percorrenza pari a 1 ora e 30 minuti sulla tratta Napoli-Bari, 1 ora e 20 minuti sulla tratta Roma-Pescara, e 1 ora sulla tratta Palermo-Catania.

Il Governo punta, inoltre, nella modernizzazione e il potenziamento delle linee ferroviarie regionali, sul sistema portuale e nella digitalizzazione della catena logistica. Promuove l'ottimizzazione e la digitalizzazione del traffico aereo.

La quarta missione, dedicata ad *“Istruzione e Ricerca”*, ha l'obiettivo di rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e tecnico-scientifiche, la ricerca e il trasferimento tecnologico.

Il Piano investe negli asili nido, nelle scuole materne, nei servizi di educazione e cura per l'infanzia. Crea 152.000 posti per i bambini fino a 3 anni e 76.000 per i bambini tra i 3 e i 6 anni.

Il Governo mira al risanamento strutturale degli edifici scolastici, con l'obiettivo di ristrutturare una superficie complessiva di 2.400.000 metri quadri. Inoltre, si prevede una riforma dell'orientamento, dei programmi di dottorato e dei corsi di laurea, ad esempio con l'aggiornamento della disciplina dei dottorati e un loro aumento di circa 3.000 unità.

Si sviluppa l'istruzione professionalizzante e si rafforza la filiera della ricerca e del trasferimento tecnologico.

I progetti afferenti agli asili e alle scuole per l'infanzia, alla lotta all'abbandono scolastico, all'edilizia scolastica e al contrasto alla povertà educativa hanno di certo una forte influenza per il Mezzogiorno, in modo che vengano davvero garantiti i livelli essenziali delle prestazioni a tutti i cittadini, dovunque risiedano. Inoltre, puntare sulla scuola secondaria di secondo grado in modo da migliorare il livello delle competenze di base e da abbattere l'abbandono scolastico, soprattutto nel Mezzogiorno, influisce sul superamento del divario. Si prevede la promozione di nuovi centri di eccellenza nel campo della ricerca al Sud in modo da favorire il trasferimento tecnologico, l'impiego e l'attrazione di risorse qualificate.

La quinta missione è finalizzata a raggiungere "*Inclusione e Coesione*". Il suo obiettivo è facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, rafforzando le politiche attive del lavoro e favorendo l'inclusione sociale.

Il Governo investe nello sviluppo dei centri per l'impiego e nell'imprenditorialità femminile, con la creazione di un nuovo Fondo Impresa Donna. Si rafforzano i servizi sociali e gli interventi per le vulnerabilità, ad esempio con interventi dei Comuni per favorire una vita autonoma alle persone con disabilità.

Nella Missione 5 le misure rafforzative dei servizi essenziali e che incidono sul divario di connettività e digitalizzazione nelle aree marginali sono dirette ad aiutare i territori a maggior rischio di spopolamento, in termini di opportunità di lavoro, di servizi socio-sanitari e nuove opportunità per le nuove generazioni.

Un punto cruciale del PNRR per la rimozione del divario territoriale è il rilievo riconosciuto alle Zone Economiche Speciali, su cui ci si soffermerà successivamente, nonché agli interventi di rigenerazione urbana per le periferie delle città metropolitane. Secondo le previsioni contenute nel piano, la loro istituzione favorirà l'attrazione di investimenti e la competitività globale delle realtà portuali meridionali.

La sesta missione, espressamente rivolta alla "*Salute*", stanziava complessivamente 18,5 miliardi di euro, di cui 15,6 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 2,9 miliardi dal Fondo. Il suo obiettivo è rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure. Il Piano investe nell'assistenza di prossimità

diffusa sul territorio e attiva 1.288 Case di comunità e 381 Ospedali di comunità. Si potenzia l'assistenza domiciliare per raggiungere il 10 % della popolazione con più di 65 anni, la telemedicina e l'assistenza remota, con l'attivazione di 602 Centrali Operative Territoriali. Il Governo investe nell'aggiornamento del parco tecnologico e delle attrezzature per diagnosi e cura, con l'acquisto di 3.133 nuove grandi attrezzature, e nelle infrastrutture ospedaliere, ad esempio con interventi di adeguamento antisismico. Il Piano rafforza l'infrastruttura tecnologica per la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati, inclusa la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico.

Nella Missione 6, la riorganizzazione delle politiche della salute attraverso riforme e investimenti basati sui fabbisogni assistenziali contribuisce a superare i divari tra i diversi sistemi sanitari regionali.

Il 29 maggio 2021 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto-legge n. 77, pubblicato in GURI il 31 maggio 2021, recante la governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e le prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di snellimento delle procedure. La legge del 29 luglio 2021, n. 108 ha convertito, con modificazioni, tale decreto.

Per quel che rileva ai fini della presente indagine, la responsabilità di indirizzo del Piano è assegnata alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Viene istituita una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. Alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome, ovvero il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia quando sono esaminate questioni di interesse locale; in tali casi alla seduta partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che



può presiederla su delega del Presidente del Consiglio dei ministri. Alle sedute della Cabina di regia possono essere inoltre invitati, in dipendenza della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale<sup>649</sup>.

È istituito, poi, un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica e della società civile, il quale svolge una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR, potendo segnalare alla Cabina di regia ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR, anche per favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

Il Decreto prevede che alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedano i singoli soggetti attuatori: le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR.

Ai sensi dell'art. 12, in caso di mancato rispetto, da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni, degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR, il Presidente del Consiglio dei Ministri, nel caso in cui sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere.

In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua

---

<sup>649</sup> Nelle bozze di decreto circolate prima dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, le Regioni assumevano il ruolo di semplici "invitate" alla Cabina di Regia; a seguito del secondo confronto avvenuto col Presidente della Conferenza delle Regioni, il decreto approvato prevedeva, invece, che il Presidente della Conferenza prenderà parte alla Cabina di Regia tutte le volte cui verranno discussi interventi che riguardano materie di competenza concorrente Stato-Regioni. Per ulteriori approfondimenti, G. TROVATI, *Cabina di regia aperta alle Regioni. Diffide in 30 giorni*, in *Il sole 24 ore*, 29 maggio 2021, p. 3. La formulazione scaturita dalla conversione è parzialmente diversa, non facendo riferimento alla questione della competenza.

l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione ai progetti.

Se un organo statale esprime un dissenso, diniego o opposizione che può precludere la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR, la Segreteria tecnica - se un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti disposizioni - propone al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni. Se, invece, il dissenso, il diniego o l'opposizione provengono da un organo della Regione o di un ente locale, la Segreteria tecnica può proporre al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere, che devono essere definite entro il termine di quindici giorni dalla data di convocazione della Conferenza.

Al termine dei quindici giorni, in mancanza di soluzioni condivise che consentano la rapida realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio dei ministri, oppure il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei casi opportuni, propone al Consiglio dei ministri le iniziative necessarie ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi.

È stato poi elaborato un pacchetto di misure per la semplificazione delle procedure afferenti alle opere di impatto rilevante: l'alta velocità ferroviaria sulla tratta Salerno-Reggio Calabria, l'alta velocità/alta capacità sulla Palermo-Catania-Messina, il potenziamento della linea Verona-Brennero, la diga foranea di Genova, la diga di Campolattaro a Benevento, la messa in sicurezza e l'ammodernamento del sistema idrico del Peschiera nel Lazio e il potenziamento delle infrastrutture del porto di Trieste.

Per assicurare una procedura veloce è previsto che tutti i pareri e le autorizzazioni richiesti (Conferenza dei servizi, valutazione di impatto ambientale, verifica archeologica, dibattito pubblico) vengano acquisiti sullo stesso livello progettuale, ossia sul progetto di fattibilità tecnico-economica per il quale il Consiglio

Superiore dei Lavori Pubblici definirà i contenuti essenziali. Un Comitato speciale all'interno del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici indicherà le eventuali modifiche o integrazioni al progetto di fattibilità tecnico-economica che dovessero essere necessarie per rispettare le indicazioni contenute nei pareri e le autorizzazioni.

Quanto alla sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali, il decreto-legge individua più puntualmente le competenze e le attività dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA) eliminando possibili interferenze o sovrapposizioni con le attività per la sicurezza svolte dai concessionari o dagli enti gestori, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, dalla Commissione permanente per le gallerie istituita presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In particolare, ANSFISA adotta entro il 31 gennaio di ogni anno, e per il 2021 entro il 31 agosto, il programma annuale di vigilanza sulle condizioni di sicurezza di strade e autostrade, svolge attività ispettiva per la verifica della manutenzione da parte dei concessionari, effettua verifiche a campione sulle infrastrutture. Si semplifica, inoltre, il procedimento di autorizzazione per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica e si agevola l'infrastrutturazione digitale degli immobili con reti in fibra ottica.

Al fine di agevolare il superamento del divario digitale si favorisce il sistema delle deleghe da parte di soggetti titolari di identità digitale. È potenziato il sistema delle banche dati e dello scambio di informazioni tra le stesse.

Nonostante l'apprezzabile sforzo in termini di semplificazione delle procedure che da sempre, a causa della loro farraginosità, conducono a rallentare i tempi per la realizzazione di opere pubbliche, non sono ancora ravvisabili i dettagli implementativi che condurranno a ridurre il divario territoriale. Numerosi studiosi, soprattutto delle branche economiche e giuridiche, hanno sottolineato alcune lacune che rendono problematica l'individuazione degli strumenti volti a colmare il divario tra Nord e Sud<sup>650</sup>.

---

<sup>650</sup> S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2021, Editoriale 02 giugno 2021, p. VIII, segnala ad esempio che non vi è alcun riferimento alla

Un'ulteriore critica che viene sollevata in relazione al PNRR riguarda l'ammontare degli investimenti destinati al Mezzogiorno.

Il Governo stima investimenti per circa 82 miliardi, pari al 40% delle risorse effettive ripartibili per territorio.

Ma bisogna anche sottolineare che a questa quota del 40% contribuisce in modo determinante l'anticipazione all'interno del piano di oltre 15 miliardi del Fondo Sviluppo e Coesione che per legge è in ogni caso destinato alle regioni del Sud per almeno l'ottanta per cento.

## **5.6 L'importanza del territorio nel Fondo di Sviluppo e Coesione**

Il Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) è il Fondo nazionale che, analogamente a quelli europei sopra descritti, finanzia progetti volti alla coesione economica, sociale e territoriale del Paese e alla rimozione degli squilibri economici e sociali interni. Esso dà attuazione all'articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana e all'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il FSC deriva dai Fondi per le aree sottoutilizzate (FAS), che erano stati istituiti con la legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289 – articoli 60 e

---

proporzione e alla priorità, nella concessione dei finanziamenti, tra progetti già “cantierabili” e progetti che non lo sono, i quali dovrebbero essere sostenuti con un supporto tecnico efficiente. Parimenti non vi sono vincoli circa la statuizione di quote garantite di riparto utili per la redazione dei bandi. A causa di tale assenza, le risorse confluiranno verso le aree più forti del Paese. Secondo l'Autore, *«un'altra notevole carenza previsionale riguarda l'assenza di indicazioni circa il finanziamento della spesa corrente in servizi, in connessione con le prospettive di spesa in conto capitale: si consideri il caso delle infrastrutture ferroviarie, strategiche nel Mezzogiorno, non stabilendosi per esse quali servizi saranno disponibili e come saranno finanziati; o il caso dei servizi resi dagli enti locali – quelli scolastici, per esempio – nell'impatto che avranno nel tempo sulle politiche di bilancio»*; G. VIESTI, *Il recovery plan dell'Italia. Una prima analisi*, su *Fondazione Friedrich Ebert*, maggio 2021, rileva che *«non è disponibile il dettaglio per specifici interventi degli 82 miliardi, il che rende più difficile tanto valutare il complessivo disegno di intervento quanto monitorare la sua attuazione; né è presente l'indicazione nel testo del PNRR di quanto dei 53 miliardi di interventi già finanziati siano inclusi in questa cifra. Il Piano non interviene sulle grandi disparità territoriali in alcuni grandi sistemi pubblici (università, sanità) e sui conseguenti fenomeni di mobilità. L'impatto territoriale dipenderà in misura cruciale dai criteri con i quali saranno costruiti i bandi previsti in molti interventi per l'allocatione delle risorse. Nel Piano non sono fornite indicazioni, ad esempio di quote garantite di riparto: circostanza non coerente con la previsione degli 82 miliardi. Il rischio è che essi possano privilegiare il cofinanziamento e la compartecipazione dei privati (già previsto come criterio in alcuni casi) e la rapida cantierabilità dei progetti, allocando le risorse verso i territori con l'economia più forte. Complessivamente il PNRR prevede nello scenario più favorevole una modesta riduzione delle disparità territoriali in Italia: la quota del Sud sul PIL dovrebbe passare dal 22% del 2019 al 23,4% del 2026; più intenso si prefigura l'impatto sull'occupazione giovanile e femminile»*.

61), presso il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle attività produttive.

Con l'articolo 7, commi 26 e 27, della legge 30 luglio 2010, n. 122 la gestione del Fondo è stata attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri, che si avvale del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, oggi istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e denominato Dipartimento per le politiche di coesione (DPC), in applicazione del DPCM 15 dicembre 2014.

È col decreto legislativo 31 maggio 2011 n. 88 che il Fondo per le Aree Sottoutilizzate ha assunto la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Il FSC ha carattere pluriennale coerentemente all'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, in modo che vengano garantite l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi comunitari. In particolare, l'intervento del Fondo è finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale.

L'articolo 61 della legge n. 289/2002 stabilisce che il FSC debba essere ripartito con apposite delibere del CIPE, sottoposte al controllo preventivo della Corte dei conti.

La Legge di Bilancio 2021 (articolo 1, comma 177 della legge 30 dicembre 2020, n. 178)<sup>651</sup> assegna complessivamente al FSC 50 miliardi di euro tra il 2021 e il 2030. Di questi, l'80% è riservato per legge al Mezzogiorno.

Il comma 178 dell'articolo 1 ha, altresì, previsto che le risorse siano impiegate per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche per la convergenza e la coesione economica, sociale e territoriale, sulla base delle missioni previste nel "Piano Sud 2030", dando priorità alle azioni e agli interventi previsti nel Piano, compresi quelli relativi al rafforzamento delle amministrazioni pubbliche, in coerenza con i

---

<sup>651</sup> Tale articolo ha disposto, in coerenza con le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, nonché con quanto previsto nel Documento di economia e finanza per l'anno 2020 – Sezione III – Programma nazionale di riforma, l'iscrizione in bilancio, secondo la seguente articolazione annuale, di: 4.000 milioni di euro per l'anno 2021, 5.000 milioni di euro per gli anni dal 2022 al 2029, 6.000 milioni di euro per l'anno 2030.

contenuti dell'Accordo di partenariato per i fondi strutturali e di investimento europei del periodo di programmazione 2021-2027 e del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR), secondo principi di complementarità e addizionalità delle risorse.

La legge di bilancio 2021, in particolare il comma 178, nel confermare la chiave di riparto territoriale che assegna l'80 % delle risorse alle aree del Mezzogiorno e il 20 % a quelle del Centro-Nord, ha ridefinito la cornice di programmazione delle risorse FSC 2021-2027, introducendo alcuni elementi di riferimento strategico, di *governance* e di procedura.

Innanzitutto, l'impiego della dotazione finanziaria del FSC attraverso Piani di sviluppo e coesione (PSC) definiti secondo i principi previsti dall'articolo 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e approvati con deliberazioni del CIPE.

Le aree tematiche e gli obiettivi strategici sono individuati dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale, in collaborazione con le amministrazioni interessate e comunicati alle Commissioni parlamentari.

Il CIPE ripartisce tra le diverse aree tematiche la dotazione finanziaria del Fondo sviluppo e coesione e provvede ad eventuali variazioni della stessa su proposta della Cabina di Regia.

In secondo luogo, la definizione da parte della Cabina di Regia, istituita con DPCM del 25 febbraio 2016, ai fini della successiva proposta di approvazione da parte del CIPE, dei Piani di sviluppo e coesione articolati per ciascuna area tematica, con l'indicazione dei risultati attesi, delle azioni e degli interventi necessari per il loro conseguimento. Il CIPE, nelle more della definizione dei PSC, può, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, assegnare risorse FSC per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori, nei limiti degli stanziamenti iscritti in bilancio, che confluiranno nei Piani di Sviluppo e Coesione in coerenza con le aree tematiche cui afferiscono.

Infine, il coordinamento dell'attuazione dei Piani di Sviluppo e Coesione e l'individuazione dei casi nei quali si debba procedere alla sottoscrizione di un contratto istituzionale di sviluppo, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 e all'articolo 9-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69,

spettano al Ministro per il Sud e la coesione territoriale.

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica Sviluppo Sostenibile (CIPESS) ha funzioni di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale, nonché di coordinamento della politica economica nazionale con le politiche comunitarie, ai sensi del decreto legislativo n. 430/1997. Il CIPESS è chiamato a definire le linee di politica economica da perseguire in ambito nazionale, comunitario ed internazionale, individuando gli specifici indirizzi e gli obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale, delineando le azioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi prefissati. Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2021-2027 (con una dotazione di 50 miliardi di euro assegnata dalla Legge di Bilancio 2021, a cui si aggiungeranno ulteriori 23 miliardi con la legge di bilancio 2022) dovrà essere impiegato in linea con le politiche settoriali di investimento e di riforma previste nel PNRR, secondo un principio di complementarità e di addizionalità delle risorse. Risponde a questo obiettivo l'esigenza di anticipare nel PNRR la programmazione nazionale del FSC 2021-2027 per un valore di circa 15,5 miliardi, per accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli investimenti. Tali risorse saranno reintegrate nella disponibilità del fondo, così da garantirne la piena addizionalità.

### **5.7 Territorio e Zone Economiche Speciali**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza destina 630 milioni di euro per investimenti infrastrutturali idonei ad assicurare un adeguato sviluppo dei collegamenti delle aree qualificate Zone Economiche Speciali (ZES) con la rete nazionale dei trasporti, in particolare con le reti Trans Europee (TEN-T). A queste risorse si aggiungono ulteriori 1,2 miliardi di euro che il PNRR riserva a interventi sui principali porti del Mezzogiorno<sup>652</sup>.

Invero, già il c.d. «Decreto Crescita»<sup>653</sup> aveva destinato alle ZES 50 milioni di euro per il 2019, 150 milioni per il 2020, 100 milioni per il 2021, con proroga fino al 2022 grazie alla legge di bilancio. Tale stanziamento confluiva nel Fondo

---

<sup>652</sup> <http://www.ministropersud.gov.it/it/approfondimenti/zes/le-zes-nel-pnrr-gli-investimenti/>.

<sup>653</sup> Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58, recante «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi»

Sviluppo e Coesione per gli anni 2019-2021.

Data l'ampia disponibilità di fondi ad esse dedicate, occorre procedere ad una disamina sulle Zone Economiche Speciali, individuandone i tratti principali e le potenzialità che consentirebbero un adeguato impulso allo sviluppo dei territori.

Le Zone Economiche Speciali sono uno strumento utilizzato a livello globale per aumentare la competitività delle aziende ivi operanti, attrarre investimenti, incrementare le esportazioni, creare nuovi posti di lavoro e rafforzare il tessuto produttivo. Il fenomeno ebbe avvio nel 1937 negli Stati Uniti e non si è mai arrestato né a seguito della globalizzazione, né nel corso della crisi finanziaria mondiale. Tra le zone con più proficui risultati, si può annoverare l'area irlandese di Shannon istituita nel 1959, e la Zona Economica Speciale di Shenzhen, la prima stabilita in Cina, risalente agli anni '80, all'interno della quale si sono insediate prevalentemente imprese manifatturiere, orientate all'export<sup>654</sup>.

Nel quadro europeo, la norma di riferimento è rappresentata dall'art. 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, il quale al paragrafo 1 stabilisce la generale impossibilità di fare ricorso ad agevolazioni che, incidendo sugli scambi tra Stati Membri, sono da considerarsi incompatibili. Gli strumenti in questione sono qualificati come aiuti di stato qualora *«favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza»*. La norma precisa, al paragrafo 3, che *«possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in*

---

<sup>654</sup> R. DE LUCA, *Le zone economiche speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità e aspetti operativi*, Roma, 31 gennaio 2017, disponibile online osserva che in circa 25 anni dalla sua creazione, nella ZES in questione gli scambi commerciali hanno avuto un incremento di 17 volte, con una crescita dei volumi relativi al commercio estero fino al valore di circa 443 miliardi di dollari e una crescita annua del PIL dell'area intorno al 8,9%.



*misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione».*

Secondo quanto stabilito dal Regolamento (UE) n.651/2014 della Commissione, gli Stati membri devono individuare le zone che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c), nonché i livelli di intensità massima degli aiuti, mediante appositi documenti. Tali documenti sono notificati alla Commissione, che li deve approvare prima che gli aiuti a finalità regionale possano essere concessi alle imprese situate nelle zone ivi riportate.

Gli orientamenti<sup>655</sup> stabiliscono che possono essere designate «zone a», ovvero zone in cui gli aiuti possono ritenersi compatibili ai sensi dell'art.107, paragrafo 3 lettera a), TFUE: - le regioni NUTS (nomenclatura delle unità territoriali per la statistica) il cui prodotto interno lordo pro capite, misurato in standard di potere d'acquisto, è inferiore o pari al 75 % della media dell'UE; - le regioni ultraperiferiche.

Quanto alle «zone c», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, negli orientamenti viene operata una distinzione tra due categorie di «zone c»: le «zone c» predefinite, ovvero zone che soddisfano certe condizioni prestabilite e che uno Stato membro può quindi designare come «zone c» senza ulteriori giustificazioni<sup>656</sup>; e le «zone c» non predefinite, ovvero zone che uno Stato membro può designare come «zone c» purché soddisfino certi criteri socioeconomici.

In Europa, il Paese che conta il numero maggiore di ZES è la Polonia, la quale ha raggiunto importanti risultati<sup>657</sup> e ha prorogato la misura, che doveva cessare la

---

<sup>655</sup> Aiuti di stato a finalità regionale, Note sintetiche sull'Unione Europea 2020.

<sup>656</sup> Aiuti di stato a finalità regionale, Note sintetiche sull'Unione Europea 2020, p. 3 s.: «in questa categoria rientrano le regioni NUTS 2 designate come “zone a” nel periodo 2011-2013 e le regioni NUTS 2 e NUTS 3 scarsamente popolate, come pure alcune parti delle regioni NUTS 3 o zone limitrofe a tali regioni, purché siano soddisfatte determinate condizioni».

<sup>657</sup> La prima area interessata è stata Katowice, la cui ZES è in vigore dal 1996. Tra gli importanti risultati raggiunti si annoverano: l'attrazione di oltre 170 miliardi di Euro di investimenti fissi cumulati fino al 2015; nelle ZES, il tasso di disoccupazione è tra 1,5 e 2,9 punti percentuali inferiore rispetto a quello nazionale medio; la creazione di oltre 280.000 nuovi posti di lavoro e

propria operatività al 2020, fino al 2026.

Nel 2017 l'Italia ha adottato nuove misure per rilanciare l'economia del meridione. Più nello specifico, il d.l. n. 91/2017, noto come «*Decreto Mezzogiorno*», offre alle regioni del Mezzogiorno la possibilità di usufruire di un regime economico, finanziario, doganale e amministrativo favorevole agli investimenti, tanto da poter essere definito “speciale”, in aree che abbiano un collegamento territoriale o funzionale con i principali porti italiani.

Ai sensi dell'art. 4, per ZES si intende una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento UE n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, collegata alla rete transeuropea dei trasporti (Ten-T).

In Italia si era inizialmente stabilito che le ZES, una volta divenute operative grazie a un decreto attuativo, potessero essere gestite da un Comitato d'Indirizzo, presieduto dall'Autorità Portuale, avvalendosi del Segretario generale per l'esercizio delle funzioni amministrative e gestionali. Il Comitato ha il compito di assicurare gli strumenti che garantiscano la piena operatività delle aziende presenti nella ZES, l'utilizzo di servizi sia economici che tecnologici nell'ambito ZES e l'accesso alle prestazioni di servizi da parte di terzi.

La Legge di Bilancio 2020 e il «*Piano Sud 2030 – Sviluppo e Coesione per l'Italia*», predisposto dal Ministero per il Sud e per la Coesione Territoriale, ha poi previsto che la presidenza dei Comitati di Indirizzo di ciascuna ZES spetta a un Commissario Straordinario di Governo e non più al Presidente dell'Autorità Portuale. Nel mutato assetto, ciascun Comitato di Indirizzo è composto in prevalenza da membri di nomina ministeriale (il Commissario Straordinario si aggiunge a due membri già nominati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e

---

mantenimento di più di 140.000 occupati aggiuntivi. Per ulteriori approfondimenti, *The European House – Ambrosetti. Le Zone Economiche Speciali (ZES): cosa sono, cosa prevedono e quali sono i punti aperti*, pubblicato a luglio 2020 e aggiornato a gennaio 2021, disponibile online; R. DE LUCA, *Le zone economiche speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità e aspetti operativi* cit; S. TRANQUILLI, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, in *Il diritto dell'economia*, anno 66, n. 2, 2020, pp. 441 ss.

dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al rappresentante della Regione e al Presidente dell’Autorità Portuale). Allo stato attuale i soggetti responsabili sono dunque: i Commissari Straordinari delle ZES, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell’Interno e l’Agenzia della Coesione Territoriale<sup>658</sup>.

Ognuna delle regioni interessate può presentare una proposta di istituzione di ZES nel proprio territorio o al massimo due proposte ove siano presenti più aree portuali che abbiano le caratteristiche stabilite dal regolamento europeo.

Le modalità per l’istituzione di una ZES, la sua durata, i criteri generali per l’identificazione e la delimitazione dell’area, i criteri che ne disciplinano l’accesso e le condizioni speciali di beneficio per i soggetti economici ivi operanti o che vi si insedieranno, nonché il coordinamento degli obiettivi di sviluppo, sono stati definiti con decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 25 gennaio 2018 n. 12, emanato ai sensi dell’articolo 4, comma 3, del citato d.l. 91/2017 e s.m.i. Ciascuna ZES è istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, se nominato, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta delle regioni interessate.

La proposta è corredata da un piano di sviluppo strategico, nel rispetto delle modalità e dei criteri individuati dal d.P.C.M. n. 12/2018.

Alle regioni è stato, così, affidato il compito di individuare, di concerto con i comuni interessati, la localizzazione e l’estensione di tali zone, nonché di pianificarne l’attività.

Dal d.P.C.M. n. 12 si evince la possibilità di istituire ZES «regionali» e «interregionali».

La prima tipologia deve comprendere almeno un’area portuale che abbia le caratteristiche stabilite dal Regolamento UE n. 1315/2013, collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) e può includere anche aree, interne alla stessa regione e non territorialmente adiacenti, purché abbiano un «nesso economico

---

<sup>658</sup> The European House – Ambrosetti. *Le Zone Economiche Speciali (ZES): cosa sono, cosa prevedono e quali sono i punti aperti*, Pubblicato a luglio 2020 e aggiornato a gennaio 2021, disponibile online.

*funzionale*» tra di loro<sup>659</sup>. Nelle ZES regionali possono inoltre essere inclusi porti, aree retroportuali, anche di carattere produttivo e aeroportuale, come definiti dalle norme vigenti, piattaforme logistiche e interporti, mentre vanno escluse le zone residenziali.

Quanto alle ZES interregionali, occorre distinguere le ZES tra una regione priva della tipologia di porto con le caratteristiche di cui al citato regolamento UE e una regione in cui sia presente tale tipo di porto<sup>660</sup>; nonché le ZES tra più regioni contigue prive di aree portuali con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 e una regione in cui sia presente tale tipo di porto. Tali regioni possono presentare domanda per l'istituzione di una ZES in forma «associata».

Quest'ultima previsione promuove nuove forme di cooperazione fra le Regioni, che superano i tradizionali confini puntando su reti funzionali che toccano in modo trasversale diversi territori.

L'art. 3 ter del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modifiche dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12, reca invece la disciplina sullo «speciale» regime di semplificazione amministrativa previsto per tali zone.

Si prevede la riduzione di un terzo per i termini di alcuni procedimenti amministrativi (in materia di valutazione d'impatto ambientale, valutazione ambientale strategica e autorizzazione integrata ambientale, autorizzazione unica ambientale, autorizzazione paesaggistica, materia edilizia, materia di concessioni demaniali portuali).

Lo sportello unico, che opera quale responsabile unico del procedimento, è disponibile in formato digitale, in almeno una lingua diversa dall'italiano, ed è organizzato sulla base di moduli e formulari standardizzati per la presentazione dell'istanza nei quali è, in particolare, indicata la presenza di eventuali vincoli ambientali e urbanistico-paesaggistici nonché di eventuali termini di conclusione del procedimento.

Nelle ZES possono essere istituite zone franche doganali intercluse ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013.

---

<sup>659</sup> L'art. 1, comma 1, specifica che quest'ultimo collegamento sussiste «qualora vi sia la presenza o il potenziale sviluppo, di attività economico-produttive, indicate nel Piano di sviluppo strategico, o di adeguate infrastrutture di collegamento tra le aree interessate».

<sup>660</sup> Art. 4, comma 1.

Gli interventi relativi agli oneri di urbanizzazione primaria per le imprese beneficiarie delle agevolazioni che effettuano gli investimenti ammessi al credito d'imposta sono realizzati entro il termine perentorio di novanta giorni dalla presentazione della relativa istanza da parte delle imprese ai gestori dei servizi di pubblica utilità.

La legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178/2020) ha introdotto una riduzione del 50% dell'imposta sul reddito per le imprese che intraprendono una nuova iniziativa economica all'interno delle Zone Economiche Speciali, a decorrere dal periodo d'imposta nel corso del quale è stata intrapresa l'attività e per i sei periodi d'imposta successivi (commi 173–176 art. 1 della citata legge).

Si punta, insomma, ad eliminare le inefficienze che caratterizzano il sistema logistico italiano, rese evidenti ad esempio dalla considerazione che il *cluster* portuale dell'intero Paese genera il 2,6% del Pil nazionale a fronte del 2,1% prodotto dal solo porto di Rotterdam per i Paesi Bassi. L'Italia si colloca al 56° posto nella graduatoria mondiale afferente alle strutture portuali. La Commissione Europea, nel *Position Paper* dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020<sup>661</sup>, aveva suggerito di intervenire per connettere più adeguatamente i porti con i sistemi di trasporto ferroviario, stradale e con le piattaforme logistiche (interporti). Tali interventi favorirebbero l'integrazione tra nord e sud, promuovendo lo sviluppo e la coesione del Mezzogiorno e valorizzando il suo sistema industriale.

Rispondendo al *question time*, il ministro per il Sud ha affermato che «*sebbene siano state istituite nel 2017 e siano caratterizzate da una disciplina di vantaggio fiscale e di semplificazione amministrativa, che dovrebbe essere attrattiva per nuovi insediamenti imprenditoriali, le ZES di fatto non hanno soddisfatto le*

---

<sup>661</sup> “Position Paper” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014- 2020, p. 8: «*Coerentemente con le Raccomandazioni del Consiglio e tenuto conto delle persistenti disparità regionali in Italia, le sfide più urgenti per l'Italia consistono nel rilanciare il proprio percorso in termini di crescita sostenibile e competitività complessiva, ridurre le disparità regionali e promuovere l'occupazione. Tali obiettivi possono essere ottenuti in particolare attraverso la promozione di un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese; la realizzazione d'infrastrutture performanti e la gestione efficiente delle risorse naturali; un aumento della partecipazione del capitale umano al mercato del lavoro, in particolare dei giovani; un forte incremento della produttività, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione*».

*aspettative»<sup>662</sup>. È stato sottolineato come, a fronte della istituzione delle ZES Calabria, Campania, Interregionale Ionica, Interregionale Adriatica, Sicilia occidentale, Sicilia orientale e Abruzzo, «sono stati nominati solo due commissari: per la ZES Calabria e per la ZES di Taranto. Nelle altre, oltre ai commissari, mancano anche i comitati di indirizzo; nella ZES interregionale Adriatica manca il rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel comitato di indirizzo».*

*Il Ministro ha, così, auspicato di elaborare un «testo di riforma delle ZES, in modo da eliminare ostacoli e lentezze con un intervento normativo volto, da un lato, a rafforzare la figura del commissario, dall'altro, a semplificare ulteriormente le procedure e rafforzare i benefici fiscali già esistenti per consentire alle ZES, dopo quasi quattro anni dalla loro introduzione, una operatività capace di portare nelle aree svantaggiate d'Italia sviluppo imprenditoriale, lavoro, riduzione del gender gap e nuove prospettive per i giovani e per le donne».*

*Al contempo, la decisione di destinare 600 milioni di euro per l'infrastrutturazione delle ZES, attraverso una rimodulazione degli interventi all'interno della missione 5 del PNRR, servirà ad assicurare «per queste aree, opere di urbanizzazione primaria, di connessione alla rete stradale e ferroviaria e di eliminazione dei colli di bottiglia nel passaggio dalle aree portuali e retroportuali alla ZES. Sarà, però, necessario un maggior coordinamento progettuale strategico tra le regioni e il commissario stesso, così da garantire, a differenza di quanto accaduto in passato, coerenza e sinergia tra le diverse azioni».*

*Il decreto semplificazioni ha da ultimo previsto che «i progetti inerenti alle attività economiche ovvero l'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche all'interno delle ZES, non soggetti a segnalazione certificata di inizio attività, sono soggetti ad autorizzazione unica, nel rispetto delle normative vigenti in materia di valutazione di impatto ambientale».*

*Il credito d'imposta per gli investimenti è stato esteso a 100 milioni di euro, a fronte dei 50 milioni di euro previsti in precedenza, ed è esteso all'acquisto di immobili strumentali agli investimenti, anche tramite contratti di locazione*

---

<sup>662</sup> <http://www.ministroperilsud.gov.it/it/comunicazione/notizie/nel-pnrr-ci-saranno-600-milioni-per-le-infrastrutture-nelle-zes/>.

finanziaria. L'estensione del credito di imposta avviene tramite le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione.

## Conclusioni

L'indagine proposta prova a fornire una panoramica sulle molteplici ricostruzioni del territorio e sugli eterogenei fattori che in esso operano.

Dal punto di vista storico, lo studio ha messo in luce il naturale processo che ha condotto, in una prima fase, verso una necessaria territorializzazione del diritto. Col passare dei secoli, la territorializzazione ha riguardato altresì il dominio politico, rivelando quest'ultimo un reale bisogno di racchiudere entro confini specifici l'ambito spaziale in cui esercitare legittimamente il proprio potere sovrano<sup>663</sup>.

Coerentemente, l'art. 1 della Costituzione italiana accompagna l'affermazione della sovranità al concetto di territorio, pur non citandolo espressamente, oltre che al popolo.

L'art. 5 Cost. definisce l'unità fisico-territoriale, oltre che politica, della Repubblica. L'indagine ha chiarito il concetto della indivisibilità sancita nel medesimo articolo, anche in relazione alla *ratio* dell'art. 80 Cost., il quale prevede che con legge formale del Parlamento possa autorizzarsi la ratifica di Trattati che importino "variazioni di territorio".

Si è deciso di sottolineare la differente portata degli articoli 132 e 133 Cost.

Com'è noto, le modificazioni previste in questi due articoli attengono alla mera ripartizione del territorio, lasciando impregiudicata l'estensione complessiva dello Stato.

La previsione, escludendo l'intervento unilaterale dello Stato, a favore del coinvolgimento dei Consigli comunali e delle popolazioni interessate, accentua il legame di queste con il proprio territorio<sup>664</sup>.

La rilevanza che il territorio assume nella Costituzione italiana appare evidente anche all'interno delle due disposizioni costituzionali dedicate alla lingua e alla cultura, ovvero gli articoli 6 e 9 Cost.

Si è tentato di verificare se e in quale misura le demarcazioni territoriali implicano

---

<sup>663</sup> Secondo C. S. MAIER, *Dentro i confini. Territorio e potere dal 1500 a oggi*, Torino, 2019, p. 352 rinunciare al territorio potrebbe anche legittimare ogni forma di lealtà ancora più "primitiva": famiglia, razza, ascendenza e religione.

<sup>664</sup> G. CAPONE, *In tema di variazioni del territorio regionale (questioni costituzionali)*, in AA. VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Milano, 1977, vol. II, pp. 680 ss.



l'esistenza di una identità linguistica, etnica o culturale, in quella che oggi viene definita "società multiculturale" e in che misura il territorio offre tutela alle minoranze linguistiche.

L'indagine ha evidenziato che la correlazione tra territorio e lingua emerge sotto due differenti profili.

Quanto alle minoranze linguistiche, si è rilevato come il radicamento su un determinato territorio sia un presupposto fondamentale per la loro tutela. Tale requisito, consacrato nella legge n. 482/1999, rende, tuttavia, difficile l'inclusione delle "nuove minoranze" nel sistema di protezione previsto nell'art.6 Cost.

Inoltre, la Corte costituzionale ha sancito la centralità della lingua italiana quale fattore di identificazione strettamente correlato al sostrato territoriale con la sentenza n. 42 del 2017. La lingua italiana sembra essere uno strumento per resistere alla «*progressiva integrazione sovranazionale degli ordinamenti e l'erosione dei confini nazionali determinati dalla globalizzazione*», fenomeni che potrebbero compromettere la funzione dell'italiano quale vettore culturale e identitario.

Particolare attenzione è stata rivolta alla correlazione tra territorio, ambiente e paesaggio.

Al riguardo, si è sottolineata la convergenza nel medesimo sostrato territoriale di interessi paesaggistici, ambientali e urbanistici.

Per questa ragione, le sfide a cui si va incontro allorché si ragiona di territorio sono molteplici.

Al riguardo, Predieri correttamente ha affermato che la tutela del paesaggio non può che consistere «*nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio*»<sup>665</sup>. Tale protezione «*avrà lo scopo di assicurare una ordinata mutazione dell'ambiente modellato nei secoli, perché non venga distrutto, anche se non può essere sottratto – nella sua interezza – ai mutamenti che l'opera dell'uomo necessariamente vi apporta. Deve essere perciò razionalmente curato e sviluppato per consentirne la trasmissione alle future generazioni, per usarlo nel quadro dei fini costituzionali posti dalla Costituzione, per cercare di migliorare il rapporto fra uomo e ambiente, per migliorare in tal modo la convivenza della*

---

<sup>665</sup> A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., p. 19.

*comunità umana insediata nel territorio»*<sup>666</sup>.

La concezione di Predieri sembra poter oggi trovare concreta realizzazione grazie alla riforma dell'art. 9 Cost., nonché alle previsioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il quale persegue, tra molteplici obiettivi, anche quello della rivoluzione verde e della transizione ecologica. L'importanza dell'ambiente affianca, dunque, il paesaggio, in virtù di una consapevolezza maturata per via delle catastrofi naturali e delle crisi sanitarie che appaiono essere una risposta della natura allo sconsiderato sfruttamento del territorio ad opera dell'uomo.

Del resto, un ambiente in armonia con le interazioni umane e una corretta pianificazione non fanno altro che consentire al territorio di fungere da dimensione di riferimento per l'esercizio delle libertà fondamentali dell'individuo. Com'è stato osservato, *«un paesaggio caratterizzato da un ambiente insalubre e inquinato; o disorganizzato dal punto di vista della presenza di servizi pubblici essenziali; o privo di una corretta pianificazione urbanistica può determinare una tale compressione delle libertà personali, della possibilità di esercitare i propri diritti e sviluppare la propria persona pienamente e liberamente che non solo la vita psichica e biologica dei singoli soggetti potrebbe essere seriamente pregiudicata, ma la stessa tenuta democratica di un paese potrebbe essere messa gravemente in discussione»*<sup>667</sup>.

Conseguentemente, lo studio ha messo in luce il legame che intercorre tra territorio, cittadino e straniero.

L'emersione di tale legame è stata tradizionalmente avvertita con riferimento alla libertà di circolazione e soggiorno. Per questa ragione, si è deciso di fornire un quadro sullo *status* dello straniero risultante dall'assetto costituzionale, nonché sulla normativa italiana e sulle più rilevanti pronunce giurisprudenziali in materia di ingresso, circolazione e soggiorno dello straniero.

Da ultimo, l'introduzione del Decreto Immigrazione e Sicurezza n.113 del 2018, e il successivo Decreto sicurezza-bis n. 53 del 2019, ben evidenziano l'emersione di una tendenza del legislatore a considerare il fenomeno migratorio come

---

<sup>666</sup> IVI, pp. 19-20.

<sup>667</sup> N. CAPONE, *Diritti, Stato e Territorio tra primo e secondo Novecento. I contributi di Santi Romano e Tomaso Perassi e la svolta costituzionale di Alberto Predieri*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2021, p. 140.

un'emergenza da fronteggiare limitando l'ingresso dei migranti nel territorio italiano. Si è assistito ad un'accentuata propensione verso una chiusura dei confini territoriali.

Probabilmente, occorrerebbe invece svincolarsi da una visione meramente emergenziale dell'immigrazione, a favore di un riordino della normativa che produrrebbe indubbi vantaggi sotto il profilo della certezza dei diritti.

Tale direzione appare perseguibile anche grazie alla recente approvazione, da parte del Consiglio e del Parlamento dell'UE, del Regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo. Con esso si persegue l'obiettivo di sviluppare e predisporre un sistema europeo comune di asilo (CEAS) conforme ai valori e alla tradizione umanitaria dell'Unione e governato dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità.

Ciò nella consapevolezza che sussistono fra gli Stati membri evidenti disparità nella concessione della protezione internazionale, che occorre eliminare per garantire un livello uniforme di applicazione del diritto dell'Unione ed elevati standard di tutela.

Ma il territorio non funge solamente da sede in cui esercitare le libertà; esso è, infatti, un "contenitore di ricchezza"<sup>668</sup> chiamato a garantire i diritti sociali.

A causa dell'incapacità dello Stato di immagazzinare risorse sufficienti per soddisfare la richiesta di servizi che hanno un costo per lo Stato, si è verificato in che modo il legame sussistente tra territorio e individuo può divenire un elemento di *discrimen* tra coloro che avranno diritto alla prestazione e chi non potrà beneficiarne.

Anche il campo dei diritti politici, infine, dimostra un collegamento col concetto di territorio. Se, infatti, essi risultano ancora di esclusiva spettanza del cittadino, non può sottacersi che oggi gli stranieri che vivono nel territorio dello Stato appaiono in numero crescente. Ne consegue un dovere di contribuzione fiscale privo di una corrispondente rappresentanza in seno alle istituzioni. Per eliminare tale squilibrio, l'idea di guardare alla residenza continuativa nel territorio dello Stato quale requisito per accedere ai diritti politici potrebbe rappresentare una

---

<sup>668</sup> E. MARTINA, *Attualità della geografia e della geopolitica nella comprensione delle Relazioni Internazionali*, Roma, 2016, p. 18.

soluzione al problema di ricucire la divaricazione tra “Paese legale” e “Paese reale”.

Infine, l’ultima parte del capitolo si concentra sul rilievo dello *ius soli* quale modalità di acquisto della cittadinanza, esaminando la normativa vigente in Regno Unito e in Germania e le proposte di legge avanzate in Italia.

Lo studio ha sottolineato la valenza del territorio non come spazio prettamente fisico, ma relazionale, necessario per radicare nel soggetto un senso di cittadinanza inteso non solo come legame con lo Stato ma anche con gli altri consociati<sup>669</sup>.

Per questa ragione, sarebbe utile accompagnare l’estensione del criterio dello *ius soli* o la riduzione del periodo di residenza richiesto per l’acquisto della cittadinanza ai cd. “requisiti di *membership*”, strumenti atti a dimostrare effettivamente il livello di integrazione nella società, come accade in altri Paesi europei.

Lo studio, dopo aver dato atto della perdurante centralità del territorio negli ambiti esaminati, ha poi analizzato i molteplici fattori che a livello mondiale incidono sulla classica nozione di territorio, mettendola in discussione.

Volgendo lo sguardo al contesto internazionale, si è appurato l’ingresso di nuovi attori che sembrano essere totalmente svincolati da qualsiasi legame col territorio. Ciononostante, si è osservata la persistente rilevanza dell’elemento territoriale, la quale emerge ogni qual volta un’entità politica mira a raggiungere la propria indipendenza, di cui uno dei presupposti continua ad essere la disponibilità di una sede territoriale.

Il processo di integrazione europea è certamente uno degli ambiti il cui studio consente al meglio di comprendere la fondamentale differenza tra il concetto di territorio e quello di spazio.

È da condividere l’idea che i riferimenti al territorio contenuti nel diritto dell’UE siano riconducibili all’idea di “territorio derivato”, avente una connotazione funzionale.

Anche la branca della “coesione economica, sociale e territoriale” dell’Unione Europea dimostra l’esistenza di una «nuova territorialità che segna la specificità

---

<sup>669</sup> A. RAUTI, *Lo ius soli in Italia*, cit., p. 2.

dell'Unione Europea»<sup>670</sup>.

Essa, infatti, non punta su una progressiva unità territoriale e sulla sovranità, realizzando, all'opposto, un policentrismo territoriale composto da spazi regionali e comunali che mira ad una espansione dal punto di vista economico e produttivo, presupponendo comunque l'esistenza degli Stati stessi e dei loro rispettivi territori.

La globalizzazione e la rivoluzione digitale sono, probabilmente, i fenomeni che più degli altri mettono a dura prova il territorio.

La globalizzazione implica interconnessione, vicinanza, omogeneità, fluidità e, conseguentemente, l'irrilevanza della geografia. Essa, infatti, è, al contrario, il luogo delle distanze, degli ostacoli, dei confini, dell'eterogeneità<sup>671</sup>.

Allo stesso modo, l'età delle reti virtuali, della costante connessione, ma anche l'emersione di un sistema finanziario internazionale ha condotto a parlare della fine della geografia o, quantomeno, di una decisiva perdita di importanza del territorio<sup>672</sup>.

Ci troviamo immersi in un contesto in cui la distinzione fra l'interno e l'esterno tende a sfumare, e anche le imprese multinazionali sembrano rifuggire da precise localizzazioni<sup>673</sup>.

Tali fenomeni accentuano la difficoltà degli Stati nello svolgere il loro ruolo redistributivo.

A fronte di tale complessità, il singolo «può trovarsi privato delle protezioni sociali, di quella rete di solidarietà pubblica e intersoggettiva che rendeva meno precario il cammino dell'esistenza»<sup>674</sup>.

Per questa ragione, il territorio torna ad essere protagonista, seppur occorre riscoprirne un nuovo significato adatto a rispondere alle sfide della contemporaneità.

---

<sup>670</sup> G. MARTI, *Ce que l'Union européenne fait au concept de territoire*, in *Federalismi.it*, n. 31, 2020, p. 92.

<sup>671</sup> B. BIANCHERI, *Globalizzazione e regionalizzazione. Atlante geopolitico 2012*, su [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>672</sup> Oltre agli autori citati in precedenza, anche R. O'BRIEN, *The end of Geography*, articolo pubblicato su *Global Financial Integration*, Londra, 1992.

<sup>673</sup> P. COSTA, *I diritti dell'Uomo fra spazialità «newtoniana» e «territorializzazione» coloniale*, in G. PRETEROSSO, L. SOLIDORO (a cura di), *Diritti senza spazio?*, Milano, 2019, p. 31.

<sup>674</sup> G. SCACCIA, *Il territorio tra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 23.

Tra queste sfide, non è stata tralasciata la rilevanza di quel bisogno di sicurezza sempre più avvertito all'interno della società. La sensazione di paura e di incertezza legata al terrorismo, alle catastrofi ambientali e alle crisi sanitarie determina un desiderio di chiusura dei confini del territorio.

L'indagine svolta induce a ritenere che l'atteggiamento di chiusura non possa essere una efficace risposta alle sempre più pressanti esigenze ad un territorio sicuro.

La soluzione a fenomeni che, refrattari a qualsiasi tentativo di localizzazione, hanno ormai assunto una estensione globale non può che ricercarsi in un'azione concertata tra gli Stati.

Il terrorismo è uno degli ambiti in cui entrano in gioco la collaborazione e la solidarietà tra gli Stati.

La collaborazione e la solidarietà, il dialogo e la ricerca congiunta di misure adeguate, afferiscono anche al settore ambientale. Non va sottaciuto che *«i rischi e le distruzioni industriali non si arrestano nemmeno davanti ai confini degli stati. La vita di un filo d'erba della foresta bavarese dipende in ultima istanza dall'efficacia degli accordi internazionali sull'inquinamento dell'aria. La sovranazionalità degli spostamenti delle sostanze inquinanti non può più essere contrastata con l'iniziativa di una sola nazione»*<sup>675</sup>.

Analogamente, per sconfiggere una pandemia è richiesto il contributo di ciascuno, e una soluzione statale fondata solamente sulla chiusura dei confini, oltre ad essere anacronistica, sarebbe assolutamente inefficace.

La consapevolezza dell'inadeguatezza di un'azione pianificata solamente a livello locale non rende il territorio una categoria superata.

E invero, tanto a livello nazionale che internazionale, il territorio torna prepotentemente protagonista.

A livello nazionale, le regioni chiedono di esercitare sempre più competenze per poter soddisfare interessi localizzati sul territorio di loro pertinenza.

A livello sovranazionale, è emersa l'esigenza di mettere mano ad una riorganizzazione delle relazioni economiche e sociali idonea a ridurre le differenze territoriali.

---

<sup>675</sup> U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, cit., p. 53.

In altri termini, «*nell'arco di pochi anni sembra di essere passati da una crisi profonda del senso e della rilevanza dell'elemento territoriale degli ordinamenti giuridici statali ad una sorta di "riscossa" del medesimo*»<sup>676</sup>.

La perdurante rilevanza del territorio è stata, da ultimo, dimostrata dalla elaborazione del PNRR, finalizzato a raggiungere una coesione, che è sociale e territoriale insieme. Tale obiettivo, apparentemente sotteso alla sola Missione 5, è in realtà il tratto caratterizzante l'intero Piano. Si pensi alla Missione 2, dedicata alla Transizione ecologica, che offre indubbe opportunità alle aree interne, ma anche alla Missione 3 che, nel prevedere misure rivolte al miglioramento delle infrastrutture e alla mobilità sostenibile, dedica ampio spazio al potenziamento delle ferrovie regionali quale mezzo per ridurre il divario tra aree ben collegate e aree deboli<sup>677</sup>. Parimenti, la Missione 6 suggerisce che alcune pratiche già utilizzate nelle aree interne, si pensi alla telemedicina, potrebbero essere estese all'intero territorio nazionale<sup>678</sup>.

E come tralasciare la rilevanza della missione 1, rivolta alla digitalizzazione e innovazione, e della missione 4 su istruzione e ricerca?

Si tratta di previsioni che, se adeguatamente implementate, potranno davvero offrire nuove opportunità per le aree più depresse, sol che si pensi all'impatto dello *smart working* sulle scelte abitative<sup>679</sup>.

Un famoso economista, esperto in divari territoriali, ha di recente osservato che «*le ragioni per cui i centri sono diventati sempre più centri e le periferie, invece, sempre più marginali sono molteplici, e si sono, soprattutto, approfondite in questi ultimi vent'anni a seguito di precise scelte ideologiche, tese a modificare il ruolo dell'intervento pubblico nella vita delle comunità: da intervento a sostegno*

---

<sup>676</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo insostituibile dell'elemento territoriale negli ordinamenti politici*, in *Diritti Regionali*, 27 dicembre 2018, p. 2.

<sup>677</sup> L. CORAZZA, *Ma quando arrivi treno. Ferrovie e diseguaglianze nell'Italia delle aree interne*, in *Civiltà Appennino*, 1° marzo 2021, disponibile su <https://www.civiltaappennino.it/2021/03/01/ma-quando-arrivi-treno-ferrovie-e-diseguaglianze-nellitalia-delle-aree-interne>.

<sup>678</sup> F. MONACO, *La medicina territoriale del futuro nelle esperienze della SNAI*, in *Civiltà appennino*, 21 maggio 2021, <https://www.civiltaappennino.it/2021/05/21/la-medicina-territoriale-del-futuro-nelle-esperienze-della-snai/>.

<sup>679</sup> L. CORAZZA, *Aree interne e lavoro. La grande sfida dello smart working al tempo della pandemia*, in *Civiltà Appennino*, 20 dicembre 2021, disponibile su <https://www.civiltaappennino.it/2020/12/20/aree-interne-e-lavoro-la-grande-sfida-dello-smart-working-al-tempo-della-pandemia>.

*dello sviluppo a intervento a sostegno delle regole del gioco, senza tenere conto che il mercato più che a un bosco dove i funghi crescono spontanei assomiglia ad un campo coltivato e lavorato da secoli di intervento umano»<sup>680</sup>.*

Le misure analizzate nell'ultimo capitolo possono, pertanto, offrire un'opportunità che, se colta al massimo delle potenzialità, potrà di certo provocare un cambiamento epocale nell'assetto territoriale esistente, ricco di squilibri e carenze che, ove rimosse, apporteranno benefici non solo a livello nazionale ma anche sotto il profilo sovranazionale, offrendo nuova linfa per uno sviluppo omogeneo, lontano dai noti «*egoismi dei territori*»<sup>681</sup>.

---

<sup>680</sup> L. CORAZZA, *Centri e aree interne. Note a margine del libro di Gianfranco Viesti*, in *Civiltà appennino*, 31 maggio 2021, disponibile su <https://www.civiltaappennino.it/2021/05/31/centri-e-aree-interne-note-a-margine-del-libro-di-gianfranco-vesti>. Il riferimento è al testo di G. VIESTI, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, cit.

<sup>681</sup> Espressione di I. NICOTRA, *Le regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori*, cit.



## Bibliografia

- AA.VV., *Atti del convegno la condizione dei Rom e Sinti in Italia*, organizzato dall'Università di Milano Bicocca, 16-18 giugno 2010;
- AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003;
- AA.VV., *Le minoranze linguistiche in Italia nella prospettiva dell'educazione plurilingue*, in *Annali della pubblica istruzione, Rivista bimestrale del Ministero della pubblica istruzione*, n. 5-6, 2006;
- AA.VV., *Tempi del diritto: Età medievale, moderna, contemporanea*, Torino, 2018;
- ACIERNO M., *Misure di protezione internazionale, permessi umanitari ed unicità della giurisdizione del giudice ordinario nella più recente giurisprudenza di legittimità*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2010;
- ADAMO U., GAMBINO S., *Emergenze e ordinamento costituzionale italiano*, in *R. Dir. Gar. Fund., Vitória*, vol. 21, n. 3, set./dez., 2020;
- AINIS M., *Cultura e politica*, Padova, 1991;
- AL TAMIMI Y., *The Separation of Territory and State: a Digital French Revolution?* in R. BAUBÖCK (a cura di), *Debating Transformations of National Citizenship*, IMISCOE Research Series, 2018;
- ALBERDI M.R.P., *Democracia representativa y participación ciudadana en españa*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2014;
- ALGOSTINO A., *I diritti politici dello straniero*, Napoli, 2006;
- ALGOSTINO A., *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018;
- ALGOSTINO A., *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Milano, 2011;
- ALÙ A., LONGO A., *Digital divide: cos'è il divario digitale e come si affronta in Italia*, su [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 13 marzo 2020;
- AMATO G., *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.* 2003;

AMBROSOLI L. (a cura di), *Scritti sull'educazione*, Venezia, 1972;

AMMIEN MARCELLIN/AMMIANUS MARCELLINUS, *Histoires/Historiae*, tomo I Livres XIVXVI, in E. GALLETIER e J. FONTAINE (a cura di), Parigi, 1968;

AMMIEN MARCELLIN/AMMIANUS MARCELLINUS, *Histoires/Historiae*, tomo VI, Livres XXIX-XXXI, in G. SABBAH, L. ANGLIVIEL DE LA BEAUMELLE (a cura di), Paris, 1999;

AMOROSINO S., *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, 2010;

AMORTH A., *La Costituzione italiana, Commento sistematico*, Milano, 1948;

ANCEL J., *Géographie des frontières*, Parigi, 1938;

ANCEL J., *La géopolitique*, Parigi, 1936;

ANDRONICO A., *Presentare l'universale: il problema dei diritti umani*, in P. PIRRONE (a cura di), *Circolazione dei valori giuridici e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali*, Torino, 2011;

ANGELINI F., BENVENUTI M. (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, Napoli, 2014;

ANGIOLINI V., *L'accompagnamento coattivo dello straniero alla frontiera e la tutela della libertà personale con la sentenza n. 105 del 2001 la Corte fa (solo) il primo passo e lascia ai giudici comuni di proseguire*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2001;

ANTONIELLI L. (a cura di), *Gli spazi della polizia. Un'indagine sul definirsi degli oggetti di interesse poliziesco*, Soveria Mannelli, 2013;

ANTONIETTI N., DE SERVIO U. (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, 1998;

ANTONINI L., *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n.2, 2017;

ANTONINI L., *Globalizzazione e nuove sfide del costituzionalismo*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2019;

ANZILOTTI D., *Corso di diritto internazionale*, Roma, 1928;

ANZON DEMMIG A., *La Corte apre a "nuove minoranze"?*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2011;

S.T. AQUINATIS, *Summa Theologica*, Edit. Catòlica, Matriti, 1961;

ARDIZZONE L., *La Consulta dichiara illegittimo il criterio della «residenza prolungata sul territorio regionale» per l'ammissione all'asilo nido: breve nota a Corte cost., sent. 107/2018 (con un sintetico rinvio a sent. 106/2018)*, in *Consulta Online*, Studi 2018/II;

ARENDT H., *Le origini del totalitarismo*, tr. it., Roma, 1967;

ARENDT H., *Sulla rivoluzione*, Torino, 2006;

AUGÉ M., *Nonluoghi. Introduzione a un'antropologia della surmodernità*, Milano, 2005;

AURELI AUGUSTINI S., *Enarrationes in Psalmos CI-CL* (in *Corpus christianorum* – Series latina, XL, pars X, 3);

AZZARITI G., *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2019;

AZZOLINI G., *Senza centro e senza tempo. Ancora sul potere della globalizzazione*, in *Politica e società*, n. 3, 2017;

BADIAN E., *Foreign Clientelae (264-70)*, B.C, Oxford, 1967;

BADIE B., *La fine dei territori. Saggio sul disordine internazionale e sull'utilità sociale del rispetto*, Trieste, 1996;

BALBONI E., *Decentramento amministrativo*, in *Dig. pubbl.*, vol. IV, Torino, 1989;

BALD L., DI FABIO L., *Perché indagare la lotta al terrorismo italiano in chiave transnazionale Nuove ipotesi e percorsi di ricerca*, in *Diacronie Studi di Storia Contemporanea*, n. 2, 2017;

BALDASSARRE A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997;

BALDASSARRE A., *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002;

BALIBAR E., *Cittadinanza*, tr. it., Torino, 2012;

BALME R., GARRAUD P., HOFFMAN-MARTINOT V., RITAINE E., *Le politiche del territorio nell'Europa occidentale*, in *Revue française de science politiques*, 1993;

BARBAGALLO F., *Gaetano Salvemini e il problema del Mezzogiorno*, in *Studi Storici*, n. 3, 2007;

BARBERA A., *Art. 2 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975;

BARBERIS M., *Civis europaeus sum. Una ragionevole apologia della cittadinanza*, in *Filosofia politica*, n. 2, 2015;

BARCA F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – Report to Commissioner for Regional Policy*, Brussels, European Commission, 2009;

BARELLI U., *L'accelerazione e le incertezze dell'Unione Europea sui cambiamenti climatici*, in *AmbienteDiritto*, n. 4, 2021;

BARILE P., *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953;

BARILE P., *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Milano, 1974;

BARONI A., *Il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali; la “rincorsa” sul terreno delle funzioni amministrative dopo la riforma del titolo V*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, 2012;

BARRY J., *The Great Influenza. The Story of the Deadliest Pandemic in History*, Londra, 2020;

BARTOLE S. (a cura di), *Saggi di storia costituzionale*, Bologna, 2008;

BARTOLE S., *Intervento*, in *Regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973;

BARTOLE S., *La cittadinanza e l'identità europea*, su *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2000;

BARTOLE S., *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2009;

BARTOLI G., *I livelli essenziali delle prestazioni sociali: profili interpretativi*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2010;

BARTOLI R., *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Torino, 2008;

BARTOLO DA SASSOFERRATO, *In Secundam Infortiati partem (commentaria)*, Venezia, 1575;

BARTOLONI M.E., *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di “welfare”*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2015;

BASCHERINI G., *Accompagnamento coattivo alla frontiera e trattenimento nei centri di permanenza temporanea: la Corte tra libertà personale e controllo dell'immigrazione*, in *Giur. cost.*, 2001;

BASCHERINI G., *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del "pacchetto sicurezza". Osservazioni a margine delle sentenze 269 e 299 del 2010*, in *Giur. Cost.*, 2010;

BASCHERINI G., *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007;

BASCHERINI G., *L'emergenza e i diritti. Un'ipotesi di lettura*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2003;

BASCHIERI G., *Articolo 9*, in G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze, 1949;

BATTERA F., *"Bertrand Badie, La fine dei territori: saggio sul disordine internazionale e sull'utilità sociale del rispetto"*, Trieste, 1996;

BAUCHE DE LA NEUVILLE P., *Essay d'une nouvelle division politique, ou moyen d'établir d'une manière fixe et invariable les bornes des possessions entre les différentes puissances*, Nordman, 1999;

BAZOLI G., *La globalizzazione, un'occasione perduta*, in *il Mulino*, n.1, 2019

BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000;

BELISSA M., *Fraternité universelle et intérêt national (1715-1795): Les cosmopolitiques du droit des gens*, Paris, 1998;

BELLAMY R., *The Liberty of Post-Moderns? Market and Civic Freedom within the EU*, *London School of Economics and Political Science*, in *LEQS Paper*, n. 1, 2009;

BELLASPIGA L., *L'anniversario. Trattato di Osimo, ferita ancora aperta*, in *Avvenire.it*, 11 novembre 2015;

BELLETTI M., *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 30 gennaio 2019;

BELLOMO M., *Società e istituzioni dal medioevo agli inizi dell'età moderna*, Roma, 1993;

BELLUCCO D., *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018*, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it);

BELVISI F., *Cittadinanza*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1998;

BENAZZO A., *Il dibattito su terrorismo, democrazia ed emergenza dopo l'11 settembre*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2008;

BENCARDINO F. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico amministrativo*, Napoli, 1997;

BENTHAM J., *Un frammento sul governo*, tr. it. a cura di S. MARCUCCI, Milano, 1990;

BENVENUTI M., *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007;

BENVENUTI M., *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il Decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019;

BENVENUTI M., *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018;

BERTI G., *Art. 5 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1975;

BERTI G., *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1997;

BERTI G., *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, 1, Milano, 2007;

BERTOLINO C., *Sfida o opportunità l'accoglienza dello straniero?*, in *IANUS*, n. 18, 2018;

BERTOLINO C., *Territori e appartenenze territoriali: alla ricerca di una ricomposizione di sistemi 'scomposti'*, in *Federalismi.it*, 22 giugno 2018;

BERTOLINO C., *I criteri di accesso agli asili nido quali presidio di eguaglianza nella loro funzione socio-educativa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 19 febbraio 2019;

BESTA E., *Le persone nella storia del diritto italiano*, Padova, 1931;

BETZU M., *Art. 9*, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008;

BIANCHERI B., *Globalizzazione e regionalizzazione. Atlante geopolitico 2012*, su [www.treccani.it](http://www.treccani.it);

BIANCHI L., CARAVITA B. (a cura di), *Il PNRR alla prova del sud*, Napoli, 2021;

BIFULCO R., *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006;

BILANCIA F., *Sovranità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017;

BILANCIA P., *Riflessioni sulla geografia del potere: poteri, diritti e sistema finanziario*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019;

BIN R., *Corsi universitari solo in inglese?*, in *lacostituzione.info*, 7 marzo 2017;

BIN R., *Il Veneto non è la Catalogna. Non serve la Guardia civil, basta la Corte dei conti*, in *Lacostituzione.info*, 24 settembre 2017;

BIN R., voce “*Legge Regionale*”, in *Digesto*, IX pubbl., 1994;

BIONDI DAL MONTE F., *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in *Gruppo di Pisa*;

BISCARETTI DI RUFFIA P. (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano, 1977;

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 1989;

BISCOTTINI G., *Rifugiati*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XL, Milano, 1989;

BLANCH NOUGUÉS J.M., *Ciudadanos y extranjeros en la antigua roma: de la civitas republicana al imperio universal*, in *Revista General de Derecho Romano*, n. 28, 2017;

BLOCH M., *La società feudale*, Torino, 1984;

BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, 1990;

BÖCKENFÖRDE E.W., *La storiografia costituzionale tedesca nel secolo decimonono. Problematica e modelli dell'epoca* (1961), trad. it., Milano, 1970;

BONAUDI E., *Il territorio dello Stato (a proposito della “Città del Vaticano”)*, in *Studi in onore di O. Ranelletti*, Padova, 1931, vol. I;

BONAZZI T., DUNNE M. (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994;

BONERBA G., *Il finanziamento delle funzioni nell'autonomia differenziata: una nuova forma di specialità?* in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO,

*Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020;

BONERBA G., *Tutela dei diritti sociali e contenimento della spesa negli stati regionali: un confronto tra Italia e Spagna*, in Gruppo di Pisa, *Settimo seminario annuale con i dottorandi in materie gius-pubblicistiche Università degli studi Roma Tre 21 settembre 2018*;

BONETTI P., *Diritti fondamentali degli stranieri*, 2011, disponibile su <http://www.adir.unifi.it/odv/documenti/frontiere/bonetti.htm>;

BONETTI P., *I principi, i diritti e i doveri. Le politiche migratorie*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004;

BONETTI P., *Il diritto d'asilo nella Costituzione italiana*, in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto d'asilo*, Padova, 2011;

BONETTI P., *Il diritto d'asilo*, in B. NASCIMBENE, (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004;

BONETTI P., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018;

BONETTI P., *Le nuove norme italiane sul diritto di asilo: trattenimento, identificazione e accoglienza dei richiedenti asilo*, in *Studium iuris*, n. 6, 2016;

BONETTI P., *Prime note sulla tutela costituzionale contro il razzismo e la xenofobia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994;

BONORA P., *Regionalità. Il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, Milano, 1984;

BOSI P., *Globalizzazione e ruolo redistributivo del bilancio pubblico*, in *il Mulino*, n. 2, 2006;

BOSIO A., DELLAVALLE S., *Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016;

BRACCIA R., *Territorio e giurisdizioni nel basso medioevo. Le «enclaves savonesi» nella podesteria di Varazze*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, a. XXXVII, n. 1, giugno 2007;

BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003;



BRANDO M., *L'emergenza climatica come principale minaccia percepita dagli italiani*, 28 ottobre 2021, su [www.treccani.it](http://www.treccani.it);

BRAUDEL F., *Civilisation matérielle, économie et capitalisme (XVe-XVIIIe siècle)*, vol. II, *Les jeux de l'échange*, Paris, 1979;

BRESSLAU H., HOLTZMANN R., *Diplomata regum et imperatorum Germaniae* 4 Ed., in *MGH (Berolini 1956-1957)*;

BRUNAZZO M., *Costituzionalismo multilivello e integrazione differenziata*, in *Federalismi.it*, 27 marzo 2020, n. 7, 2020;

BRUNNER O., *Per una nuova storia costituzionale e sociale* (1968), trad. it. parziale, Milano, 1970;

BRUNNER O., *Terra e potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale* (1939), Milano, 1983;

BURATTI C., *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo fiscale*, 2007;

BUZZACCHI C., *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011;

BUZZI A., CONTE F., *Cade il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo del "Decreto Salvini": irrazionale anche nelle intenzioni*, in *LaCostituzione.info*, 30 agosto 2020;

CABIDDU M.A., *La lingua e il mito (dell'internazionalizzazione)*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2013;

CABIDDU M.A., *Rinnegare se stessi: perché?*, disponibile su <https://accademiadellacrusca.it/it/contenuti/novit-sulla-questione-dell-insegnamento-universitario-in-lingua-inglese/6454>;

CALASSO F., *I glossatori e la teoria della sovranità*, Milano, 1951;

CALASSO F., *Il diritto comune come fatto spirituale*, in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche, Prolusioni*, n. 6, 2015;

CALASSO F., *L'insegnamento del diritto comune*, in *Archivio giurid.*, vol. CX, n. 2, 1933;

CALISSE C., *Storia del diritto italiano*, Firenze, 1902;

CALORE A., *Cittadinanze variabili*, in A. CALORE, F. MEZZETTI (a cura di), *I confini mobili della cittadinanza*, Torino, 2019;

CAMERLENGO Q., *Istruzione universitaria, primato della lingua italiana, eguaglianza sostanziale (intorno ad un profilo della sentenza n. 42 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 10 marzo 2017;

CAPOGROSSI COLOGNESI L., *Cittadini e territorio. Consolidamento e trasformazione della 'civitas Romana'*, Roma, 2000;

CAPONE G., *In tema di variazioni del territorio regionale (questioni costituzionali)*, in AA. VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, vol. II, Milano, 1977;

CAPONE N., *Diritti, Stato e Territorio tra primo e secondo Novecento. I contributi di Santi Romano e Tomaso Perassi e la svolta costituzionale di Alberto Predieri*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2021;

CAPONIO T., *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna, 2006;

CAPPELLINI P., «Status» accipitur tripliciter. *Postilla breve per un'anamnesi di 'capacità giuridica' e 'sistema' del diritto romano attuale*, in *Ann. Univ. Ferrara-Sc. Giur.*, vol. I, 1987;

CAR R., *La concezione dello Stato popolare (Volksstaat) nei giuristi tedeschi del tardo Ottocento*, in G. RUOCCO, L. SCUCCIMARRA (a cura di), *Il governo del popolo. Vol. 2 Dalla Restaurazione alla Guerra franco-prussiana*, Roma, 2012;

CARAMASCHI O., *Tra deterritorializzazione del potere e mondializzazione e giuridica: quali spazi per un costituzionalismo "tecnologico" (o "digitale")?*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione, vol. I. Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale*, Genova, 2020;

CARAVITA B., *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 21 aprile 2021;

CARAVITA DI TORITTO B., *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici.*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010;

CARBONE S.M., *I soggetti e gli attori nella comunità internazionale*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2016;

CARDUCCI M., *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto Online*, 2021;

CARETTI P., *A margine della sentenza della Corte costituzionale n. 42/2017*, in M.A. CABIDDU, *L'italiano alla prova della globalizzazione*, Milano, 2017;

CARETTI P., *Lingua e Costituzione*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2014;

CARETTI P., CARDONE A., *Il valore costituzionale del principio di ufficialità della lingua italiana*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2017;

CARETTI P., *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Bologna, 1979;

CARINCI A., *Osservazioni al disegno di legge n. 1117 sul federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2008;

CARLASSARE L., *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur.cost.*, n. 6, 2016;

CARLINO G., *Dalla normativa penale antiterrorismo alcune deduzioni democratico-costituzionali*, in *Sicurezza, terrorismo e società*, n. 3, 2016;

CARNEVALE P., *Unità della Repubblica ed unità del diritto oggettivo. Notazioni introduttive sulla Costituzione come fattore unitario nelle dinamiche della produzione normativa*, in *Federalismi.it*, 26 gennaio 2015;

CAROLDO G., *Relazione del Ducato di Milano del segretario Gianjacopo Caroldo (1520)*, in E. ALBERI (a cura di), *Le relazioni degli ambasciatori veneti al Senato durante il secolo decimosesto*, Firenze, 1839-1858, serie II, tomo V (1858);

CAROCCI S., *Signori, castelli, feudi*, in *Storia Medievale*, Roma, 1998;

CARPENTIERI P., *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it);

CARRÈ DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Parigi, 1920;

CARRINO A., *La dottrina dello Stato e la sua crisi. Problemi e prospettive*, Modena, 2014;

CARROZZA P., *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. PANZERA, RAUTI A., SALAZAR C., SPADARO A. (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2016;

CARTA R., *La lingua come elemento identitario e vettore di trasmissione di cultura tra esigenze di internazionalizzazione e autonomia universitaria: nota a margine della sentenza 42 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 23 maggio 2018;

CARTABIA M., *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. VI, Aggiornamento, Roma, 1995;

CARTEI G., *La disciplina del paesaggio*, Torino, 1995;

CASINI F., *La comunità internazionale nell'era del terrorismo globale*, in *Il Politico*, Settembre-Dicembre 2007;

CASSESE S., *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1963;

CASSESE S., *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996;

CASSESE S., *La questione meridionale. La mancata unificazione economica dell'Italia*, intervista disponibile su <https://www.raicultura.it/filosofia/articoli/2020/02/Sabino-Cassese-La-questione-meridionale-7b6b0315-633f-4a33-acdb-5f2d44ee411f.html>;

CASSESE S., *Lo Stato come problema storico*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2003;

CASTRUCCI E., *Nomos e guerra. Glosse al <Nomos della terra> di Carl Schmitt*, Napoli, 2011;

CATANIA A., *Stato, cittadinanza, diritti*, Torino, 2000;

CATINELLA G., *Cittadinanza-Storia-Diritto romano*, in *Digesto Italiano*, VII, 2, Torino, 1897-1902;

CAVAGLIERI A., *Il diritto internazionale e il rapporto giuridico tra Stato e territorio*, Whitefish, 2009;

CAVANA P., *Cittadinanza e pluralismo religioso nella Costituzione italiana*, in G. DALLA TORRE, F. D'AGOSTINO, *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Torino, 2000;

CECCHETTI M., *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006;

CECCHETTI M., *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Osservatorio sul federalismo*, 13 dicembre 2002;

CECILI M., “*La línia del front*”. *La battaglia identitaria del catalanismo si combatte per le bandiere*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 3, 2020;

CENGARLE F., CHITTOLINI G., VARANINI G.M. (a cura di), *Poteri signorili e feudali nelle campagne dell’Italia settentrionale fra Tre e Quattrocento: fondamenti di legittimità e forme di esercizio*, in *Quaderni di Reti Medievali Rivista*, Firenze, 2005;

CERETI C., *Costituzione e territorio*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. I, Padova, 1957;

CERRI A., *Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993;

CERRINA FERONI G., MORBIDELLI G., *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2008;

CERRINA FERONI G., *Sicurezza e diritti, la tutela della libertà nel “permanente stato d’eccezione”*, in *Il Dubbio*, 17 dicembre 2020;

CERRITO E., *Dati e studi sul divario tra Mezzogiorno e resto del paese nel lungo periodo*, in *Studi Storici*, aprile-giugno 2011, anno 52, n. 2;

CERRONE F., *La cittadinanza europea: integrazione economica e identità*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2000;

CERRUTI T., *Istanze indipendentiste nell’Unione Europea*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2015;

CHABOD F., *Storia dell’idea di Europa* (1961), Roma-Bari, 2003;

CHESSA O., *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Milano, 2002;

CHESSA O., *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in *Diritto @ Storia*, n. 10, 2012;

CHIARAMONTE L., *L’ambiente come valore fra interpretazione costituzionale ed evoluzione comunitaria: profili normativi e giurisprudenziali*, in I. NICOTRA, U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino, 2010;

CHIEFFI L., *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, su *Nomos*, n.1, 2020;

CHITI P., MONETA P., *Contributo allo studio degli strumenti giuridici per la tutela del paesaggio*, in *Foro Amministrativo*, 1970;

CHIUSI T.J., *Lo straniero come partecipante dell'esperienza giuridica. A proposito dello stato giuridico dello straniero a Roma*, in A. MAFFI, L. SAGLIARDI (a cura di), *I diritti degli altri in Grecia e a Roma*, Sankt Augustin, 2011;

CIANCIO A., *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002;

CIARLO P., *Federalismo amministrativo e Regioni speciali*, in *Quad. cost.*, 2000;

CICÉRON (M. T. CICERO), *Discours*, tomo XIX, Philippiques I à IV/ Philippicae I-IV, in A. BOULANGER e P. WUILLEUMIER (a cura di), Paris, 1959, (Philippica II, 102);

CINO DA PISTOIA, *In Codicem et aliquot titulos primi Pandectarum tomi: id est Digesti veteris doctissima commentaria*, Francoforte sul Meno, 1578, ristampato, Torino, 1964;

CIOLLI I., *Il territorio dello Stato e la rappresentanza territoriale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2003;

CIOLLI I., *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, su *Federalismi.it*, 13 novembre 2020;

CIOLLI I., *Il territorio rappresentato: profili costituzionali*, Napoli, 2010;

CIOLLI I., *Spazio, territorio, "luoghi strani". La conformazione dello spazio politico negli Stati illiberali*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2018;

CLAPHAM A., *The Territory of States*, in A. CLAPHAM, *Brierly's Law of Nations (7th Edition): An Introduction to the Role of International Law in International Relations*, Oxford, 2012;

CLARET P., *L'influence de l'intégration européenne sur les institutions territoriales des Etats membres*, in I. ILLESSY (a cura di), *Constitutional consequences of the EU Membership*, Pecs, 2005;

CLERICI R., *Cittadinanza*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1989;

COCCO G., *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005;

COHEN J., FEDERICO G., *Lo sviluppo economico italiano 1820-1960*, Bologna, 2001;

COLASANTE P., *L'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016;

COLI U., *Civitas*, in *NN.D.I.*, vol. III, Torino, 1967;

CONFORTI B., IOVANE M., *Diritto internazionale*, Napoli, 2021;

CONTE F., *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 3 luglio 2015;

CONTI G., *Troppo presto per giudicare... ma con qualche premessa interpretativa generale. I ricorsi in via principale di cinque Regioni contro il c.d. "decreto sicurezza e immigrazione"* (Nota alla sentenza 194 del 2019 della Corte costituzionale), su [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it);

CORAZZA L., *Centri e aree interne. Note a margine del libro di Gianfranco Viesti*, in *Civiltà appennino*, 31 maggio 2021, disponibile su <https://www.civiltaappennino.it/2021/05/31/centri-e-aree-interne-note-a-margine-del-libro-di-gianfranco-viesti>;

CORAZZA L., *Aree interne e lavoro. La grande sfida dello smart working al tempo della pandemia*, in *Civiltà Appennino*, 20 dicembre 2021, disponibile su <https://www.civiltaappennino.it/2020/12/20/aree-interne-e-lavoro-la-grande-sfida-dello-smart-working-al-tempo-della-pandemia>;

CORAZZA L., *Ma quando arrivi treno. Ferrovie e diseguaglianze nell'Italia delle aree interne*, in *Civiltà Appennino*, 1 marzo 2021, disponibile su <https://www.civiltaappennino.it/2021/03/01/ma-quando-arrivi-treno-ferrovie-e-diseguaglianze-nellitalia-delle-aree-interne>;

CORBINO A., *Diritto privato romano*, Padova, 2010;

CORBO C., *Constitutio Antoniana: un'ulteriore chiave di lettura*, in L. GAGLIARDI, KREMER D. (a cura di), *Cittadinanza e nazione nella storia europea*, Milano, 2020;

CORBOZ A., *Le Territoire comme palimpseste*, in *Diogène*, 1983;

CORSI C., *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 27 gennaio 2019;

CORTESE F., *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017;

COSTA P., *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2013;

COSTA P., *I diritti dell'Uomo fra spazialità «newtoniana» e «territorializzazione» coloniale*, in G. PRETEROSSO, L. SOLIDORO (a cura di), *Diritti senza spazio?*, Milano, 2019;

COSTA P., *Il discorso della cittadinanza in Europa, ipotesi di lettura*, in C. SORBA (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Roma, 2002;

COSTA P., *Iurisdiction. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale*, Milano, 1969;

COSTA P., *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione archeologica*, in D. ZOLO (a cura di), *Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994;

COSTA P., ZOLO D., SANTORO E., *Lo Stato di Diritto: storia, teoria, critica*, Milano, 2006;

COSTA P., *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, 1986;

COSTANZO P., *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze, Testo provvisorio della relazione al Convegno annuale AIC, Salerno, 23-24 novembre 2012 "Costituzionalismo e globalizzazione"*, disponibile su [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2011-2018/download/mKYwckcLscIngY60tELcBTRNfixJ5sghSwWKhVcISqA/Relazione%20Costanzo.pdf](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2011-2018/download/mKYwckcLscIngY60tELcBTRNfixJ5sghSwWKhVcISqA/Relazione%20Costanzo.pdf);

COUSINS M., *Diritti di soggiorno, sicurezza sociale e il concetto evolutivo di cittadinanza europea*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1, 2008;

CRIFÒ G., *Cittadinanza (diritto romano)*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960;

CRIFÒ G., *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Roma-Bari, 2000;

CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952;

CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, (1954), in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985;

CRISTOFORI R., SASSEN S., *Cinque domande a Saskia Sassen sui costi della globalizzazione*, in *il Mulino*, n. 4, 2019;



CROSETTI A., *Il paesaggio (I. Agg.)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 2008;

CUNIBERTI M., *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in *Forum di quaderni costituzionali*;

CUNIBERTI M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, 1997;

CUOCOLO L., GALLARATI F., *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2021;

CUOCOLO L., *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2003;

CURI F. (a cura di), *Il Decreto Salvini Immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n.113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, Pisa, 2019;

CURRERI S., *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2018;

D'ADDA A., NICOTRA I.A., SALANITRO G. (a cura di), *Principi europei e illecito ambientale*, Torino, 2013;

D'ANDREA L., *Regionalismo differenziato e meridionalismo, alla luce del pensiero di Sturzo: brevi note*, Intervento svolto nell'ambito del Convegno "Gli ideali sturziani di giustizia e Libertà a 100 anni dall'Appello ai Liberi e Forti", organizzato dal C.I.S.S. (Centro Internazionale Studi Luigi Sturzo), Messina, 3 marzo 2019;

D'ANGELO G., *Beni culturali: la mancata riforma legislativa*, *Riv. giur. edilizia*, n. 1, 1999;

D'ATENA A., *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni (2002)*, in *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005;

D'ATENA A., *La parabola delle autonomie speciali*, in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate* (Atti del Convegno organizzato a Palermo nei giorni 6-7 maggio 1983 dall'Assemblea Regionale Siciliana), Palermo, 1984;

- D'ORAZIO G., *In tema di variazioni del territorio regionale (questioni costituzionali)*, in AA. VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Milano, 1977;
- D'ORSOGNA M., *Verso una nuova "dimensione territoriale" delle politiche comunitarie di coesione economica e sociale*, in S. CIMINI, M. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, 2011;
- DANIELE V., *Divari di sviluppo e convergenza regionale in Italia. Un esame per il periodo 1960-1998*, WORKING PAPER 09/2002;
- DANIELE V., *Il paese diviso. Nord e sud nella storia d'Italia*, Soveria Mannelli, 2019;
- DE CESARIS A.L., *Ambiente e Costituzione*. Paper del 30 giugno 2021 in *Federalismi.it*;
- DE DONÀ M., TRABUCCO D., *Principio di autodeterminazione dei popoli ed indivisibilità della repubblica: il caso Veneto*, in *Revista Pensamento Jurídico – São Paulo*, vol. 10, n. 2, jul./dez. 2016;
- DE FIORES C., *Note critiche sul federalismo fiscale*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 2, 2009;
- DE GIOVANNI B., *Elogio della sovranità politica*, Napoli, 2015;
- DE GRAZIA D., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo titolo V della Costituzione*, su *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2002;
- DE LISE P., *La tutela ambientale nel quadro dell'assetto del territorio*, in *Il Foro Amministrativo*, vol. III, 1979;
- DE LUCA R., *Le zone economiche speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità e aspetti operativi*, Roma, 31 gennaio 2017;
- DE LUCIA P., *Il territorio dello Stato: tre concetti*, in *Sociologia del diritto*, n. 3, 2007;
- DE MARCO E., *Regionalismo e federalismo nella Costituente e nella Costituzione*, in *Atti del Convegno di studi Regionalismo e federalismo: dall'Italia all'Europa, Napoli 18 e 19 giugno 1994*, in *Rivista* 1989, n.3-4, 1994;
- DE MARTINO F., *La giurisdizione nel diritto romano*, Padova, 1937;
- DE MASI D., NITTI F.S., *Napoli e la questione meridionale*, Napoli, 2005;

DE MAURO T., *Il politecnico monoglottico*, in N. MARASCHIO - D. DE MARTINO (a cura di), *Fuori l'italiano dall'università? Inglese, internazionalizzazione, politica linguistica*, Roma, 2012;

DE MINICO G., *Costituzione, emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016;

DE MINICO G., *Internet: Rules and Anarchy. The test of algorithms*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione, vol. I. Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale*, Genova, 2020;

DE MITA E., *Le basi costituzionali del "federalismo fiscale"*, Milano, 2009;

DE SALVO P., *Migrazioni: norme, pratiche di integrazione e territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2017;

DE SERVIO U., *Riforma del regionalismo e Stato sociale*, in Aa. Vv. *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Milano, 1997;

DE VERGOTTINI G., *Garanzia della identità degli ordinamenti statali e limiti della globalizzazione*, in C. AMATO, G. PONZANELLI (a cura di), *Global Law v. Local Law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino, 2006;

DE VERGOTTINI G., *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004;

DE VERGOTTINI G., *La difficile convivenza tra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, in *Boletin Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 37, n. 111, 2004;

DE VERGOTTINI G., *La persistente sovranità*, in *Consulta Online*, marzo 2014;

DE VERGOTTINI G., *La rinegoziazione del Trattato di Osimo*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 60, n. 237, Gennaio-Marzo 1993;

DE VISSCHER F., *La dualité des droits de cité et la 'mutatio civitatis '*, in *Studi P. de Francisci*, Milano, 1956;

DE WITTE B., *The Lisbon Treaty and national constitutions: more or less Europeanisation?*, 2009;

DEBBASCH R., *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Paris-Aix-en-Provence, 1988;

DEL CORE S., *Diritto d'asilo e status di rifugiato nella giurisprudenza di legittimità*, in *Giust. civ.*, n. 4, 2007;

DELL'AGNESE E., VITALE T., *Rom e sinti, una galassia di minoranze senza territorio*, in G. AMIOTTI, A. ROSINA, *Identità ed integrazione. Passato e presente delle minoranze nell'Europa mediterranea*, Milano, 2007;

DELLA GIUSTINA C., *Il diritto all'ambiente nella Costituzione italiana*, su [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), n. 1, 2020;

DELLEDONNE G., *La Corte costituzionale si pronuncia sulla «lingua piemontese»: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un «costituzionalismo regionale»*, in *Forum di quaderni costituzionali*;

DI COSIMO G., *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, su [Lacostituzione.info](http://Lacostituzione.info), 21 marzo 2021;

DI COSIMO G., *Popolo, Stato, Sovranità*, in *Diritto costituzionale*, n. 1, 2018;

DI MAJO L., *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020;

DI MARIA R., *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, strumenti limiti*, Torino, 2013;

DI MARIA R., *Un'ipotesi per la razionalizzazione del sistema economico-finanziario: i paradigmi del federalismo funzionale e della sussidiarietà verticale come «codici» per l'attuazione del federalismo fiscale e della «democrazia di bilancio»*, in *Le Regioni*, 2012;

DI MARTINO A., *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012;

DI MARTINO A., *Il conflitto costituzionale sulla catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018;

DI MARTINO A., *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, 2010;

DI PLINIO G., *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*. Paper del 1° luglio 2021, in *Federalismi.it*;

DIDEROT D., *Autorità politica*, tr.it., in ID., *Scritti politici*, a cura di F. DIAZ, Torino, 1967;

DONATI D., *Stato e territorio*, Roma, 1924;

DONINI M., M. PAPA (a cura di), *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Milano, 2007;

DRIGO C., *Le regioni italiane al cospetto dell'Unione europea*, in A. PÉREZ MIRAS, E. C. RAFFIOTTA, G. M. TERUEL LOZANO, F. VECCHIO, *Sovranità e rappresentanza. Stato, autonomie territoriali e processi di integrazione sopranazionale*, Napoli, 2018;

DU CANGE C. (a cura di), *Glossarium Mediae et infimae latinitatis*, vol. VIII, Bologna, 1981;

ECKHAUS R.S., *The North-South Differential in Italian Economic Development*, in *Journal of Economic History*, vol. XXI, 1961;

ERCOLE F., *La Politica di Machiavelli*, Roma, 1926;

ESPOSITO C., *Asilo (diritto di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. III, Milano, 1958;

ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova, 1954;

ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954;

ESPOSITO C., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954;

FALCON G., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017;

FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F. (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976;

FASONE C., *Il tentativo secessionista "all'italiana" e la semi-indifferenza della politica nazionale*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 5 marzo 2015;

FAVILLI C., *I limiti derivanti dal diritto internazionale all'espulsione dello straniero*, Viterbo, 1998;

FENUCCI T., *Quanto spazio c'è per un diritto individuale alla sicurezza nell'ordinamento costituzionale italiano? Brevi osservazioni*, in *Federalismi.it*, 25 novembre 2015;

FERIOLI E.A., *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed uguaglianza*, in *Le Regioni*, n. 2, 2006;

FERRAIUOLO G., *Due referendum non comparabili*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2014;

FERRAIUOLO G., *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi.it*, 28 ottobre 2015;

FERRAIUOLO G., *La petita patria catalana nello scontro tra unilateralismi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2019;

FERRAIUOLO G., *la via catalana dello stato plurinazionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2013;

FERRAIUOLO G., *sovranità e territorio alla prova della crisi catalana*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2017;

FERRAJOLI L., *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in ID., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, I ed., 2001;

FERRAJOLI L., *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, 1997;

FERRAJOLI L., *Una definizione del concetto di diritti fondamentali*, su [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it);

FERRARA M.D., *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2017;

FERRARA R., *Emergenza e protezione dell'ambiente nella "società del rischio"*, in *Foro amministrativo*, 2005;

FIORAVANTI M., *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, 1979;

FIORAVANTI M., *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive della ricerca*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 10, 1981;

FIORAVANTI M., *Stato (storia)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIII, 1990;

FIORELLI P., *I diritti linguistici delle minoranze*, in *Archivio per l'Alto Adige, Istituto di studi per l'Alto Adige*, Bolzano, 1948;

FIorentini I., *Segnali discorsivi italiani in situazione di contatto linguistico. Il caso degli indicatori di riformulazione*, in *Quaderns d'Italia*, n. 21, 2016;

FLACH J., *Les origines de l'ancienne France, Xe e XIe siècle. Le régime seigneurial, les origines communales, la féodalité, la chevalerie*, Parigi, 1904;

FLICK G.M., *Le sfide della sicurezza e della solidarietà e il ruolo dell'Europa*, *Rassegna dell'Arma*, n. 2, 2005;

FLICK G.M., *Minoranze ed eguaglianza: il diritto alla diversità e al territorio come espressione dell'identità nel tempo della globalizzazione*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2004;

FLORIDI L., *Die 4. Revolution: Wie die Infosphäre unser Leben verändert*, Berlin, 2015;

FOÀ S., *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda "beni culturali" ma beni "a rilevanza culturale". La Corte costituzionale "sorvola" sulla distinzione tra tutela e valorizzazione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003;

FOIS S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957

FONTANA G., *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006;

FONTANELLA J., *Il diritto d'asilo*, in *Iustitia*, n. 2, 2018;

FOUCAULT M., *A verdade e as formas jurídicas*, Rio de Janeiro, 2005;

FOUCAULT M., *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al College de France 1977-1978*, Milano, 2005;

FRANCAVIGLIA M., *Decretazione d'urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2020;

FRICKER C.V. VON, *Vom Staatsgebiet (1867)*, in ID. *Gebiet und Gebietshoheit*, Tübingen, 1901;

FRICKER C.V. VON, *Vom Staatsgebiet (1867)*, in ID., *Gebiet und Gebietshoheit*, Tübingen, Laupp, 1901;

FROSINA L., *Il conflitto catalano tra giustizia e politica. Prime osservazioni sulla sentenza del Tribunale Supremo sul cd. Procés*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2019;

FROSINI T.E., *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *Forum di quaderni costituzionali*;

FROSINI T.E., *Il Costituzionalismo nella Società tecnologica*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione, vol. I. Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale*, Genova, 2020;

FROSINI T.E., *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2011;

- FROSINI T.E., *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*. Paper del 23 giugno 2021, in *Federalismi.it*;
- FROSINI T.E., *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Roma, 1997;
- FUCHS M., *La 'Genossenschaftstheorie' di Otto von Gierke come fonte primaria della teoria generale del diritto di Santi Romano*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, vol. IX, 1979;
- FUKUYAMA F., *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*, London, 2011;
- FURNO E., *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *ConsultaOnline*, n. 1, 2017;
- FUSTEL DE COULANGES N.D., *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France. Transformations de la royauté pendant l'époque carolingienne*, Parigi, 1931;
- GALANTE G., *La fedeltà nei rapporti di diritto pubblico tra morale, politica e diritto*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010;
- GALETTA D.U., *Esigenza di internazionalizzazione e principi costituzionali del primato della lingua italiana, della parità nell'accesso all'istruzione universitaria e della libertà d'insegnamento: la Corte costituzionale indica la via per un corretto bilanciamento da parte degli Atenei*, in *Giur. Cost*, n. 1, 2017;
- GALIZIA M., *La teoria della sovranità. Dal medio evo alla rivoluzione francese*, Milano, 1951;
- GALLETTA D.U., *Internazionalizzazione degli Atenei e corsi di studio in lingua straniera: fra conseguenze "a sistema" del contenzioso sui corsi "solo in inglese" al Politecnico di Milano e possibili scenari futuri*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2018;
- GALLIANI D., *Specialità e regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2003;
- GALLO F., *Federalismo fiscale*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, 1996;
- GALLO F., *L'affannosa rincorsa al web reddito*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 ottobre 2016;



- GAMBERINI A., *La territorialità nel Basso Medioevo: un problema chiuso? Osservazioni a margine della vicenda di Reggio*, in *Reti Medievali Rivista*, vol. V, n. 1, 2004;
- GAMBI L., *Le «regioni» italiane come problema storico*, in *Quaderni storici*, 1977;
- GAMBINO S., *L'ordinamento repubblicano: fra principi costituzionali e nuovo assetto territoriale dei poteri*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009;
- GARGIULO P. (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea*, Napoli, 2011;
- GARGIULO P., *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012;
- GATTINI A., *La non discriminazione di cittadini nell'uso della lingua nel processo penale: il caso Bickel*, in *Riv. dir. inter.*, n. 1/1999;
- GATTINI A., *La non discriminazione di cittadini nell'uso della lingua nel processo penale: il caso Bickel*, in *Riv. dir. inter.*, n. 1/1999;
- GERBER C.F. VON, *Grundzuge des deutschen Staatsrechts* (1880), Aalen, 1969;
- GERBER C.F., *Diritto pubblico*, tr.it, Milano, 1971;
- GERBER C.F., *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, 1865;
- GERBER C.F., *Ueber öffentlichen Rechte*, Tübingen, 1913;
- GIANFRANCESCO E., *Il ruolo insostituibile dell'elemento territoriale negli ordinamenti politici*, in *Diritti Regionali*, 27 dicembre 2018;
- GIANGASPERO P., *I decreti di attuazione degli statuti speciali*, in R. BIN, L. COEN, *I nodi tecnici della revisione degli statuti speciali*, Padova, 2008;
- GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, su <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Giar/Giarda-studio-sul-nuovo-art.pdf>;
- GIARDA P., *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 1, 2003;
- GIERKE O. VON, *Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft*, in SchmollersJ, 1883;

GIERKE O., *Deutsches Privatrecht, I: Allgemeiner Teil und Personenrecht*, Leipzig, 1895;

GIOIA A., *Territorio in diritto internazionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. XV, Torino, 1999;

GIUBBONI S., *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale: un riesame critico*, in *Politiche Sociali*, n. 1, 2016;

GIUFFRÈ F., *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019;

GIUFFRÈ F., *Ambiente ed emergenza tra legalità e doveri di protezione dello stato sociale*, in I. NICOTRA, U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino, 2010;

GIUFFRÈ F., *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana: spunti a proposito di retaggi statualistici e nuova ispirazione autonomistica*, in *Diritto e società*, 2001;

GIUFFRÈ F., *Editoriale: Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritti Regionali*, n. 3, 2018, 11 ottobre 2018;

GIUFFRÈ F., *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, 2007;

GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002;

GIUFFRÈ F., NICOTRA I.A., PATERNITI F., *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2020;

GIUFFRÈ V., *La struttura politico-costituzionale e il territorio*, in F. MILAZZO (a cura di), *Città territorio e diritto privato nei primi due secoli dell'Impero*, Soveria Mannelli, 2010;

GIUPPONI T.F., *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in *Forum di quaderni costituzionali*;

GIUPPONI T.F., *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in *Forum di quaderni costituzionali*;

GIUZIO W., RIZZICA L., *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le amministrazioni pubbliche*, Banca d'Italia Eurosystema, Note Covid-19, 22 gennaio 2021;

Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT), *Trends in birthright citizenship in Eu 28 2013-2020*, Comp. 2020/2 March 2020;

GOLINO C., *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Torino, 2018;

GOTTMANN J., *The Significance of Territory*, Charlottesville, 1973;

GRASSI S., *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 3, 2017;

GREGORY D., PRED A. (a cura di), *Violent Geographies: Fear, Terror, and Political Violence*, Londra, 2006;

GRILLI G., *a che punto siamo con la questione catalana (tra cronaca e teoria costituzionale)*, in [www.tecnichenormative.it](http://www.tecnichenormative.it), 6 luglio 2019;

GROHMANN A., *Città e territorio tra Medioevo ed età moderna*, tomo II, Perugia, 1981;

GROSSI P., *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2016;

GROSSI P., *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, edizione digitale, 2017;

GROSSI V.P., *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, in *Diritti Regionali*, 18 maggio 2021;

GROSSO E., *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino 2001;

GROSSO E., LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, 2007;

GUELLA F., *Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1-2, 2019, 12 aprile 2019;

GUIGLIA G., *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza e dell'evoluzione interpretativa*, Padova 2007;

GUTERMAN S.L., *From Personal to Territorial Law*, Metuchen, 1972;

GUTERMAN S.L., *The Principle of Personality of Law in the Early Middle Ages: A Chapter in the Evolution of Western Legal Institution and Ideas*, in *University of Miami Law Review*, vol. 21, n. 1, 1966;

GUTERMAN S.L., *The Transition from Personality to Territoriality of Law in Feudalism*, Namur, 1968;

HÄBERLE P., *Das Staatsgebiet als Problem der Verfassungslehre*, in A. RIKLIN, *Kleinstaat und Menschenrechte*, 1994;

HÄBERLE P., *Stato costituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma;

HAILBRONNER K., *Germany*, in R. BAUBÖCK, E. ERSBØLL, K. GROENENDIJK AND WALDRAUCH H. (a cura di), *Acquisition and Loss of Nationality*, vol. 2, Amsterdam, 2020;

HANDL G., *Extra-territoriality and transnational legal authority*, in G. HANDL, J. ZEKOLL, P. ZUMBANSEN, *Beyond territoriality. Transnational legal authority in an age of globalization*, Leiden, 2012;

HEERS J., *Genova nel Quattrocento. Civiltà mediterranea, grande capitalismo e capitalismo popolare*, Milano, 1983, titolo originale *Gênes au XVe siècle*, Paris, 1971 - traduzione italiana di P. MASTROROSA;

HEERS J., *Le clan familial au Moyen Age. Étude sur les structures politiques et sociales des milieux urbains*, Parigi, 1974;

HEILBORN P., *Das System des Völkerrechts*, Berlino, 1896;

HELLER H., *Staatslehre*, 6. Aufl., Tübingen, 1983;

HENRY B., *Aspetti del dibattito italiano sulla cittadinanza*, in *Iride*, n. 1, 1997;

HESPANHA A.M., *História das Instituições. Épocas medieval e moderna*, Coimbra, 1982;

HUIZINGA J., *Autunno del Medioevo*, Firenze, 1991;

HUME D., *Saggi e trattati morali letterari politici e economici*, tr. It. a cura di M. DAL PRA, Torino, 1974;

IBRIDO R., *Il “derecho a decidir” e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del tribunale costituzionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2014;

IMMORDINO M., *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto/pubbl.*, vol. X, Torino, 1995;

IMMORDINO M., *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991;

IMPARATO E.A., *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, 2010;

IMPARATO E.A., *L'asilo tra diritto e concessione nei principi costituzionali e nelle norme di attuazione: alcune note per una ricostruzione in chiave comparata*, in *Osservatorio AIC*, novembre 2014;

IRTI N., E. SEVERINO, *Dialogo tra Diritto e tecnica*, Roma-Bari, 2001;

IRTI N., *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2002;

ISNARDI M., *Appunti per la storia di État, République, Stato*, in *Rivista Storica Italiana*, vol. LXXIV, 1962;

ISNARDI PARENTE M., *Introduzione* (1964) in EAD. (a cura di), *I sei libri dello Stato di Jean Bodin*, vol. 1, Torino, 1988;

IUZZOLINO G., *I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale*, in *Mezzogiorno e politiche regionali. Seminari e convegni Workshops and Conferences*, Roma, 2009;

JELLINEK G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlino, 1922;

JELLINEK G., ORLANDO V.E., *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Milano, 1949;

JELLINEK G., *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, tr.it., Milano, 1912;

JEMOLO A.C., *L'espulsione dello straniero*, in *Foro italiano*, vol. III, 1952;

KANT I., *Per la pace perpetua* (1795), tr. it. di R. BORDIGA, Milano, 2005;

KANT I., *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, tr. it. a cura di N. BOBBIO, V. MATHIEU, Torino, 1956;

KANTOROWITZ E.H., *I due corpi del Re* (1957), Torino, 1989;

KELSEN H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925;

KELSEN H., *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, Tübingen, 1920, trad. it. *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milano, 1989;

KELSEN H., *Reine Rechtslehre*, Leipzig Wien, 1934;

KELSEN H., *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Wien, 1934;

KERN E., *Moderner Staat und Staatsbegriff*, Hamburg, 1949;

KLEMM M., *Digitalization and Social Identity Formation*, in F. THOUVENIN, P. HETTICH, H. BURKERT, U. GASSER, *Remembering and Forgetting in the Digital Age*, Barcellona-Firenze, 2018;

LA PERGOLA A., *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1961;

LA PRADELLE P. G. DE, *La frontière: étude de droit international*, Parigi, 1928;

LABAND P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, I, Tübingen, 1876;

LABAND P., *Le droit public de l'empire allemand*, tr. fr. a cura di M.F. LARNAUD, Bd I, Paris, 1900;

LANCHESTER F., *Voto: diritto di*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, Milano 1993;

LAPRADELLE A. DE, *De la nationalité d'origine*, Parigi, 1893;

LATTANZI G., *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, in [www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_internazionali/RI\\_20130606\\_LATTANZI.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/RI_20130606_LATTANZI.pdf);

LAURICELLA G., GUADALUPI G., *Lo statuto speciale della regione siciliana*, Milano, 2010;

LAZZARI S., *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «ItaliaDomani»*, in *Diritto dell'Ambiente*, n. 1, 2021;

LEGG S., *Spatiality, sovereignty and Carl Schmitt. Geographies of the nomos*, Abingdon, 2011;

LEHNERT D., *“Staatslehre ohne Staat”? Zum kritischen Auftrag der rechts- und demokratietheoretischen Konzeption von Hans Kelsen gegenüber deutschen Staatsvorstellungen*, München, 1998;

LEHNERT D., MÜLLER C., *Vom Untertanenverband zur Bürgergenossenschaft*, Baden Baden, 2003;

LEPAGE A., *Libertés et droits fondamentaux à l'épreuve de l'internet*, Parigi, 2002;

LEVI F., *La tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, in *Impresa, ambiente e P.A.*, 1977;

LEWIS GETI P., *Federalismo linguistico, tutela delle minoranze ed unità nazionale: Un nemis a l'é tròp e sent amis a basto nen*, in *Rivista Aic*, del 2 luglio 2010;

LIGUORI A., *La teoria dei diritti fondamentali di Luigi Ferrajoli. Considerazioni epistemologiche e politiche*, in *Jura Gentium*, 2009;

LLANQUE M., *Das Politikverständnis von Hugo Preuß, Carl Schmitt und Herman Heller*, in *Vom Untertanenverband zur Bürgergenossenschaft*, Baden Baden, 2003;

LO PRESTI I.M., *Partecipazione politica e diritto di voto degli stranieri in Italia. Una disciplina work in progress*, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, primer semestre 2016;

LOCKE J., *Due trattati sul governo* a cura di L. PAREYSON, Torino, 1948, e 2 ed. riveduta, 1968;

LOLLO A., *Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la solidarietà transnazionale*, in *Gruppo di Pisa*, 3 settembre 2012;

LOLLO A., *Note minime sulla partecipazione alla vita democratica del non cittadino (La giurisprudenza costituzionale sui diritti politici degli stranieri)*, in *Osservatorio AIC*, novembre 2013;

LOMBARDI G., *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio. Problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Dir. soc.*, 1985;

LOMBARDI G.M., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967;

LONGO N., *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Roma, 2012;

LONGO N., *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2017;

LORELLO L., *Il dilemma sicurezza vs. libertà al tempo del terrorismo internazionale*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, n. 1, 2017;

LORINI G., *Dimensioni giuridiche dell'istituzionale*, Padova, 2000;

LUCIANI M., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali: l'esperienza italiana*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992;

LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016;

LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002;

LUZZATTO G.I., *Roma e le province. I. Organizzazione, economia, società*, Bologna, 1985;

MADAU L., “È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. *Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2017;

MAFFI A., SAGLIARDI L., *I diritti degli altri in Grecia e a Roma*, Sankt Augustin, 2011;

MAGNANI C., *Teorie novecentesche della Costituzione. Tra Stato, sovranità e soggetto costituente*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2000;

MAGNETTE P., *La restructuration de l'Etat dans l'Union Européenne: éléments pour un cadre analytique*, in *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 4, n. 3, 1997;

MAIER C.S., *Dentro i confini. Territorio e potere dal 1500 a oggi*, Torino, 2019;

MAIORANA D., *La teoria dei diritti pubblici reali*, Catania, 1910;

MALFATTI E., *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive ed i problemi ancora aperti*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001;

MALTESE D., *Accordi di Osimo e Memorandum di Londra*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 45, n. 177, 1978;

MANCINI G., *Cittadinanza e 'Status' negli antichi e nei moderni*, Pescara, 2000;

MANETTI M., *Territorio. I) Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXXV, Roma, 1994;

MANGANO F., *La Corte costituzionale e l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo (Corte cost. n. 186 del 2020)*, in *Questione Giustizia*, 23 dicembre 2020;

MANIA R., *Confcommercio: città desertificate, -77mila negozi dal 2012. Alloggi e ristorazione, una impresa su quattro a rischio chiusura causa Covid*, 22 febbraio 2021, su *Repubblica.it*;



MANNHEIM K., *Uomo e società in un'età di ricostruzione*, cap. VI, *La libertà al livello della pianificazione*, Milano, 1959;

MANNORI L., *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in L. BLANCO (a cura di) *Organizzazione del potere e territorio, Contesti per una lettura storica della spazialità*, Milano, 2008;

MANTINI P., *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 2, 2006;

MARAZZITA G., *Le ordinanze di necessità dopo la l.n. 225 del 1992 (Riflessioni a margine di Corte cost. n. 127 del 1995)*, in *Giur. cost.*, 1996;

MARGIOTTA C., *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Roma-Bari, 2010;

MARSHALL T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, 1976;

MARTI G., *Ce que l'Union européenne fait au concept de territoire*, in *Federalismi.it*, n. 31, 2020;

MARTINA E., *Attualità della geografia e della geopolitica nella comprensione delle Relazioni Internazionali*, Roma, 2016;

MARTINES T., *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956;

MARTINI G., *Disciplina urbanistica e tutela del patrimonio storico, artistico e paesistico*, Milano, 1970;

MARZUILLO V., *I doveri costituzionali degli immigrati: una realtà in continua tensione*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, 2007;

MARZUOLI C., *Il paesaggio nel nuovo codice dei beni culturali*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, n. 3, 2008;

MASSERA A., *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive nel diritto amministrativo, I. Stato-persona e organo amministrativo. Profili storico-dogmatici*, Milano, 1986;

MASTROMARINO A., *La dichiarazione di indipendenza della catalogna*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2017;

MATTIANGIELI D., *Romanitas, latinitas, peregrinitas. Uno studio essenziale sui principi del diritto di cittadinanza romano*, Città del Vaticano, 2010;

MAZZOLA F., NISTICÒ R., *Coesione e competitività: nuove strategie e politiche di sviluppo per le regioni europee* in F. MAZZOLA, R. NISTICÒ (a cura di), *Le Regioni Europee*, Milano, 2016;

MAZZOTTA G., *Discriminazioni in base alla lingua e all'appartenenze etnica: la tutela della lingua romanì.*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2, 2011;

MCILWAIN C.H., *Costituzionalismo antico e moderno* (1947), Bologna, 1990;

MELCHIONNI M.G., *Sugli Accordi di Osimo*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 44, n. 4 (176), 1977;

MELI M., *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2021;

MENEGATTO G., *Per un recupero dei principi del federalismo fiscale in tema di finanza degli enti locali*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2021, 20 marzo 2021;

MENEGUS G., *Le "popolazioni interessate" nelle variazioni territoriali dei Comuni: una questione di ragionevolezza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020;

MERLANO C., *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni al tempo della pandemia secondo la Corte costituzionale: il "caso" Valle d'Aosta*, su *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1, 2021;

MERLINI S., *La promozione della cultura e della scienza nella Costituzione italiana*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XII, *Libertà costituzionali e limiti amministrativi*, Padova, 1990;

MERUSI F., Art. 9, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975;

MEZZADRA S., *La Costituzione del sociale: il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Bologna, 1999;

MEZZANOTTE C., *Il giudizio sulle leggi. I. Le ideologie del Costituente*, Milano 1979 ora Napoli, 2014;

MEZZETTI L., *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione. L'esperienza italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018;

MICELI V., *Saggio di una teoria della sovranità*, Torino-Firenze-Roma, vol. I, 1884; vol. II, 1887;

MIELE M., *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, 1951;

MIGLIO G., *Genesi e trasformazioni del termine concetto Stato*, in AA. VV., *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Milano, 1981;

MILANI G., *Insegnamenti universitari in lingua straniera e principi costituzionali: la decisione della Corte costituzionale sul caso del Politecnico di Milano. Nota a sentenza Corte costituzionale n. 42 del 21 febbraio 2017*, su IANUS, n. 14, 2016;

MILANI G., *Una sentenza anacronistica? La decisione della Corte costituzionale sui corsi universitari in lingua inglese (Nota a Corte cost., sent. n. 42/2017)*, in *Federalismi.it*, 3 maggio 2017;

MINDUS P., *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, 2014;

MINNITI E., *Cyber-spazio ed intelligence: le nuove frontiere della sovranità nazionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 17 giugno 2016;

MITROTTI A., *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel 'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini'*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1-2, 2019, 12 aprile 2019;

MITTEIS H., *Le strutture giuridiche e politiche dell'età feudale (1940)*, Brescia, 1962;

MITTEIS H., *Lehnrecht und Staatsgewalt. Untersuchungen zur mittelalterlichen Verfassungsgeschichte*, Weimar, 1933;

MITZMAN E., CARBONARA L., *Stati Uniti*, in M. SAVINO, *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, 2014;

MODUGNO F., *Diritto pubblico generale*, Bari-Roma, 2002;

MODUGNO F., *Unità della Repubblica e produzione del diritto oggettivo. Qualche riflessione a partire dal caso di due recenti leggi venete*, in *Federalismi.it*, 23 gennaio 2015;

MODUGNO F., *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in P. BIANCHI, C. LATINI (a cura di) *Costruire l'Italia. Dimensione storica e percorsi giuridici del principio di unità*, Napoli, 2014;

MONACO F., *La medicina territoriale del futuro nelle esperienze della SNAI*, in *Civiltà appennino*, 21 maggio 2021, disponibile su <https://www.civiltappennino.it/2021/05/21/la-medicina-territoriale-del-futuro-nelle-esperienze-della-snai/>;

MONE D., *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 cost., conforme a costituzione*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2019;

MONE D., *La promozione dell'autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell'uguaglianza e dell'unità*, *Relazione al Convegno Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni - Università degli Studi di Trento – 18-19 settembre 2020*, in *Gruppo di Pisa*;

MONEGO D., *La “dimensione regionale” nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 marzo 2014;

MONTANARI L., *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012;

MONTANARI L., *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019;

MONTANARI T., *Cambiare la Costituzione per devastare il paesaggio*, 24 maggio 2021, in [www.emergenzacultura.org](http://www.emergenzacultura.org);

MONTESQUIEU C., *Lo spirito delle leggi*, a cura di S. COTTA, Torino, 1965;

MOR G., *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in G. MOR (a cura di), *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Bologna, 1988;

MORBIDELLI G., MORISI M. (a cura di), *Il “paesaggio di Alberto Predieri*, Firenze, 2019;

MORBIDELLI G., *Problemi giuridico-organizzativi della difesa dell'ambiente nell'ordinamento italiano*, in *La città inquinata*, Firenze, 1972;

MORELLI A., *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013;

MORELLI A., *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta Online*, 12 marzo 2018;

MORIN E., *Cambiamo strada*, Milano, 2020;

MORRONE A., *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007;

MORRONE A., *Sovranità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017;

MORTATI C., *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1975;

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., Padova, 1967;

MURA A., *Artt. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1976;

NAPOLI C., *Autonomia finanziaria, relazione al Convegno annuale Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia Bergamo, 6 – 7 giugno 2014 dell'Associazione Gruppo di Pisa*, in *Gruppo di Pisa*;

NAPOLI C., *Quando la ritenuta opportunità di un intervento della Corte costituzionale attenua l'onere del giudice a quo di tentare l'interpretazione conforme*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 3 aprile 2017;

NARDOCCI C., *Le discriminazioni etnico-razziali nel sistema multilivello di tutela dei diritti*, in *Gruppo di Pisa*;

NASCIMBENE B. (a cura di), *La Convenzione, la condizione dello straniero e la giurisprudenza*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano, 2002;

NASCIMBENE B., *Asilo e statuto di rifugiato*, in *Rivista AIC*, 16 ottobre 2009;

NASCIMBENE B., FAVILLI C., *Rifugiati*, in S. CASSESE (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006;

NASCIMBENE B., ROSSI DAL POZZO F., *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione Europea*, Padova, 2012;

NEBEHAY S., FARGE E., *Half a million Afghans could flee across borders – UNHCR*, 27 agosto 2021, disponibile su <https://www.reuters.com/>;

NICOTRA I.A., *Ambiente, sicurezza, generazioni future: i nuovi diritti, oggi*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2010;

NICOTRA I.A., *Democrazia convenzionale e partiti antisistema*, Torino, 2007;

NICOTRA I.A., *Diritti politici, Dizionario del liberalismo italiano*, tomo I, 2011;

NICOTRA I.A., *Diritto Pubblico e Costituzionale*, Torino, 2020;

NICOTRA I.A., *La "sfida" secessionista e il valore "unificante" della solidarietà territoriale. L'ultima frontiera della protesta populista*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2019;

NICOTRA I.A., *La provincia e il fondamento costituzionale del diritto alla integrità territoriale delle popolazioni locali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012;

NICOTRA I.A., *Le catastrofi della modernità e Catania, città bellissima, fragile e sfigurata*, su *La Sicilia* del 30 ottobre 2021;

NICOTRA I.A., *Le regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, 1 marzo 2019;

NICOTRA I.A., *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021;

NICOTRA I.A., *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2020;

NICOTRA I.A., SALANITRO U., *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino, 2010;

NICOTRA I.A., *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021;

NICOTRA I.A., *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 1995;

NIGRO R., *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in *Diritti regionali*, 5 giugno 2021;

NITTI F.S., *Nord e Sud*, Rionero in Vulture, 1993;

NORRIS P., *Digital divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge, 2001;

O'BRIEN R., "The end of Geography" articolo pubblicato su *Global Financial Integration*, London, 1992;

OCCHIOCUPO N., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. 2, Roma, 1977;

OCSE, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Paris, 2009;

OLIVANTI F., *DESI regionale 2020: resta forte il gap digitale Nord-Sud e col resto d'Europa*, su [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 12 febbraio 2021;

OLIVARI A., *Due ontologie del giuridico in Santi Romano*, Matelica, 2005;

OLIVETTI M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 20 marzo 2019;

ORLANDO V.E., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, 1954;

ORLANDO V.E., *Le teorie fondamentali*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano, 1900;

ORLANDO V.E., *Sul concetto di Stato* (1910), ora in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, 1954;

ORNAGHI L., *Stato*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, XV, Torino, 1999;

PACE A., *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista Aic*, n.00 del 02.07.2010;

PACE A., *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano, 1967;

PACE A., *Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del cd. decreto legge "sicurezza e immigrazione"*, in *Associazione per gli Studi giuridici sull'immigrazione*, 18 ottobre 2018;

PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2016;

PACE A., *Processi costituenti italiani, 1996-1997*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999;

PADULA C., *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *ConsultaOnline*, n. 2, 2019;

PADULA C., *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il d. 113/2018?*, in *Questione Giustizia, Rubrica Diritti senza confini*, 22 novembre 2018;

PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996;

PALADIN L., *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Mazziotti di Celso*, Milano, 1995;

PALERMO F., *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Torino, 2001;

PALERMO F., *La Corte «applica» il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2009;

PALICI DI SUNI PRAT E., *L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 1999;

PALICI DI SUNI PRAT E., *La disciplina di tutela delle minoranze linguistiche tra Corte e legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999;

PALICI DI SUNI PRAT E., *La tutela delle minoranze linguistiche fra Stato e regioni: un ritorno al passato?*, in *Giur. Cost.*, n. 3, 2009;

PALICI DI SUNI PRAT E., *Minoranze*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. IX, Torino, 1994;

PALLANTE F., *Dai vincoli “di” bilancio ai vincoli “al” bilancio*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2016;

PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino, 2010;

PASSAGLIA P., «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti), in *Foro italiano*, vol. I, 2006;

PASTORI G., *Unità nazionale, autonomie e federalismo*, in *Le Regioni*, 1995;

PATERNITI F., *Figli e ordinamento costituzionale*, Napoli, 2019;

PATERNITI F., *I figli dell’immigrazione nel percorso di transizione da “seconde generazioni” dell’immigrazione a “nuove generazioni” della cittadinanza*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2019;

PATERNITI F., *Spunti di riflessione sui problemi di tutela dei diritti sociali nella legislazione regionale*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2019;

PATRUNO L., *Istituzioni globali e autonomia*, Versione provvisoria della relazione Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia Bergamo, 6 7 giugno 2014, in *Gruppo di Pisa*;

PELLICONI A.M., GOLDONI M., *La banalità dei porti chiusi per decreto. Osservazioni sui profili di legittimità del decreto interministeriale 150/2020*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2020;

PENASA S., *L’accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2017;

PERASSI T., *Paese, territorio, signoria nella dottrina dello Stato*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1912;

PERASSI T., *Sul concetto di ente territoriale*, in *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 1958;



- PERATHONER C., *Le “Regioni” nel diritto dell’Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, su *Federalismi.it*, n. 7, 2020;
- PERRIER B., *La «frontière» selon Paul de La Pradelle*, in *Borders in Globalization Review*, n. 1, 2019;
- PERROY E., *Le Moyen Age*, in *Histoire générale des civilisation*, vol. III, Parigi, 1955;
- PEZZINI B., *Il principio costituzionale dell’autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli, 2015;
- PEZZINI B., SACCHETTO C. (a cura di), *Il dovere di solidarietà, atti del convegno. Giornate europee di diritto costituzionale tributario*, Bergamo 14-15 novembre 2003;
- PFÖSTL E., *Il federalismo fiscale*, Roma, 2008;
- PHILLIPSON C., *The international law and custom of ancient Greece and Rome*, I, London, 1911, ristampato, New York, 1979;
- PICONE D., *Accompagnamento coattivo e trattenimento dello straniero al vaglio della Corte costituzionale. I molti dubbi su una pronuncia interlocutoria*, su *Giur. Cost.*, 2001;
- PIERGIGLI V., *Art.6*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006;
- PIERGIGLI V., *Decentramento territoriale e minoranze linguistiche: un’analisi comparata*, in *Federalismi.it*, 10 luglio 2003;
- PIERGIGLI V., *La Costituzione italiana delle minoranze linguistiche tra principi consolidati, riforme mancate e prossime sfide*, in *Revista d’estudis autonòmics i federals*, n. 26, 2017;
- PIERGIGLI V., *Lingue e minoranze tra eguaglianza, identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020;
- PIETRANGELO M., *Qualche riflessione sui metodi della consultazione popolare al tempo di Internet, a margine dei referendum consultivi veneti su indipendenza e autonomia*, in *Federalismi.it*, 26 gennaio 2015;
- PINELLI C., *Cinquant’anni di regionalismo, fra «libertà dallo Stato» e culto per l’uniformità*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2020;

PINELLI C., *Cittadinanza europea*, in *Enc. Dir.*, Annali I, 2007;

PINELLI C., *I livelli essenziali delle prestazioni*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte speciale*, I, Milano 2006;

PINELLI C., *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m, Cost)*, in *Diritto pubblico*, 2002;

PINNA P., *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007;

PINNA P., *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988;

PIPERNO S., *Sui profili finanziari dell'“atto secondo” del regionalismo asimmetrico*, su *Centro studi sul federalismo*, n. 145 del 20 marzo 2019;

PISANÒ A., *I diritti umani come fenomeno cosmopolita. Internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione*, Milano, 2011;

PISTORIO G., *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2015;

PITINO A., *Per l'accesso agli asili nido è incostituzionale il requisito della residenza protratta dei genitori nella Regione. E se lo fosse anche la residenza tout court?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 febbraio 2019;

PIZZORNO S., *Considerazioni, anche di costituzionalità, su alcune delle principali novità introdotte dal decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”) in tema di diritto d'asilo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 10, 2018;

PIZZORUSSO A., *Il pluralismo linguistico in Italia tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, 1975;

PIZZORUSSO A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967;

PIZZORUSSO A., *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993;

PIZZORUSSO A., *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Milano, 1976;

PLINE L'ANCIEN (PLINIUS SENIOR), *Histoire Naturelle/Naturalis Historia*, libro XXIX, in A. ERNOUT (a cura di), Paris, 1962;

POGGI A., *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006;

POGGI A., *Dove va il regionalismo in Europa?*, su *Federalismi.it*, n. 16/2018, 1 agosto 2018;

POGGI A., *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3, 2015;

POGGI A., SOBRINO G., *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4, 2021;

POGGI A., *Unione Europea e territorio: problemi e prospettive*, Editoriale, su *Federalismi.it*, 13 novembre 2020;

PORENA D., *Il problema della cittadinanza: diritti, sovranità e democrazia*, Torino, 2011;

PORENA D., *Le buone ragioni dello ius culturae: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2020;

PREDIERI A., *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1981;

PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969;

PREUSS H., *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlino, 1889;

PROVERO L., *L'Italia dei poteri locali (secc. X-XII)*, Roma, 1998;

PUBUSA A., *Lo Statuto speciale per la Sardegna: le norme di attuazione e le leggi fondamentali*, Milano, 1991;

PUPPO V., *L'impatto dei Fondi strutturali: una rassegna della letteratura*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n.1-2, 2004;

QUADRI G., *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, 1936;

QUAGLIONI D., *La sovranità*, Roma-Bari, 2004;

RANELLETTI O., *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, III, Teoria, Torino, 1889, estratto dalla *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 25;

RANELLETTI O., *Principii di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, 1915;

RAPARELLI V., *Straniero (condizione giuridica dello straniero)*, in *Enc. giur. Treccani, Agg.*, vol. XVII, Roma, 2009;

RAUTI A., *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017;

RAZZANO G., *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, in *Gruppo di Pisa*, 3 settembre 2012;

REDAELLI E., *Legge ed eccezione. Benjamin, Schmitt e il fondamento del diritto*, in *Noema*, n. 7-2, 2016;

REMOTTI F., *Contro l'identità*, Roma-Bari, 2005;

REMOTTI F., *L'ossessione identitaria*, Roma-Bari, 2010;

RENOUARD Y., *1212-1216: Comment les traits durable de l'Europe Occidentale moderne se sont définis au début de XIII siècle*, Parigi, 1958;

REPOSO A., *Sovranità*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2015;

RESCIGNO F., *Il diritto d'asilo tra previsione costituzionale, spinta europea e "vuoto" normativo*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2004;

RESCIGNO F., *Il diritto di asilo e la sua multiforme (non) attuazione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2020;

RESCIGNO G.U., *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1997;

RESCIGNO G.U., *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto Pubblico*, 2000;

RICCARDI A., NATOLI T., *Borders, Legal Spaces and Territories in Contemporary International Law*, Berlino-Torino, 2019;

RIDOLA P. (a cura di), *La Costituzione europea fra cultura e mercato*, Roma, 1997;

RIDOLA P., *Diritti di libertà e mercato nella «Costituzione europea»*, in *AIC, Annuario 1999, La costituzione europea, Atti del XIV Convegno annuale Perugia*, ottobre 1999;

RIMOLI F., *Internazionalizzazione degli atenei e corsi in lingua straniera: la Corte accoglie l'inglese difendendo l'italiano*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2017;

RIMOLI F., *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 5, 2016;

RIMOLI F., *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Padova, 1992;

RIMOLI F., *Le libertà culturali*, in R. NANIA-P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, II ed., vol. III, Torino, 2006;

RIMOLI F., *L'identità ai tempi del pluralismo*, ora in Id., *Democrazia Pluralismo Laicità. Di alcune sfide del nuovo secolo*, Napoli, 2013;

ROCCO A., *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato Fascista*, Roma, 1927;

RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2013;

ROMANELLI M., *Brevi note sulla prevenzione della radicalizzazione jihadista*, in *Sistema penale*, 20 marzo 2020, disponibile su [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it);

ROMANO A., *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. Disc. pubbl.*, vol. II, 1987;

ROMANO S., *Discorso per l'insediamento a Presidente del Consiglio di Stato*, in *Il Foro amministrativo*, n. 1, 1929;

ROMANO S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947;

ROMANO S., *Il Comune*, Milano, 1908;

ROMANO S., *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1988;

ROMANO S., *L'ordinamento giuridico* (1918), seconda edizione, Firenze, 1946;

ROMANO S., *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Arch. Dir. Pubbl.* 1902;

ROMANO S., *Decentramento amministrativo*, in *Enc. Giur. It.*, vol. IV, 1897;

ROMBOLI R., *Immigrazione, libertà personale e riserva di giurisdizione: la Corte afferma importanti principi, ma lo fa sottovoce*, in *Foro italiano*, vol. I, 2001;

RONCHETTI L., *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011;

RONCHETTI L., *Il nomos della deterritorializzazione*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2003;

RONCHETTI L., *Territorio e spazi politici. Relazione al Convegno annuale Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, Associazione Gruppo di Pisa, Bergamo, 6 – 7 giugno 2014, in *Gruppo di Pisa*;

ROTELLI E., SCHIERA P. (a cura di), *Lo Stato moderno*, vol. I-III, Bologna, 1971-1974;

ROUGEMONT D. DE, *Die Devise des Regionalismus: keine Freiheit ohne Verantwortung*, in *Festschrift Gasser*, Berlin, 1983;

RUGGERI A., *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2015;

RUGGERI A., *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in *ConsultaOnline*, n. 2, 2017;

RUGGERI A., *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2011, 3 giugno 2011;

RUGGERI A., SALAZAR C., «*Ombre e nebbia*» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in REVENGA SANCHEZ M. (a cura di), *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005;

SAGONE C., *La libertà di circolazione e le limitazioni poste per motivi di sanità nell'ordinamento regionale*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2020;

SAGONE C., *La specialità regionale: verso un ineluttabile declino o prospettive di un nuovo inizio?*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020;

SAITTA A., *Il concetto di "noi" e di "altri" nella Costituzione e nella C.E.D.U.*, in *Consulta Online*, 4 novembre 2014;

SALAZAR C., *Leggi regionali sui diritti degli immigrati*, *Corte costituzionale e "vertigine della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal governo in via principale*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Milano, 2010;

SALAZAR C., *Lo "statuto costituzionale dello straniero" e il diritto d'asilo*, in *ConsultaOnline*, n. 2, 2021;

SALAZAR C., *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017;

SALEPICCHI G., *La tutela costituzionale degli usi civici tra regime civilistico speciale e valenza paesistico-ambientale (a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2020)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020;

SALERNO G.M., *Art. 54*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006;

SALVEMINI G., *Scritti sulla questione meridionale*, Torino, 1955, riprodotta in G. SALVEMINI, *Movimento socialista e questione meridionale*, a cura di G. ARFÈ, Milano, 1963;

SALVEMINI L., *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2021;

SANDULLI A.M., *Il paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 2, 1967;

SANTARSIERE V., *Stato di rifugiato e diritto d'asilo politico. Tra rilevanza dei presupposti e prove ardue*, in *Giurisprudenza di merito*, 2007;

SAPIENZA R., *La fine dello Ius publicum europaeum e l'attuale crisi dell'ordine internazionale. Verso nuove guerre giuste?*, in AA.VV., *Studi per Giovanni Nicosia*, vol. VII, Milano, 2007;

SAPIENZA R., *Verso la deterritorializzazione del diritto internazionale della transizione infinita. Una premessa Schmittiana ad un programma di ricerca*, in *Fogli di lavoro per il Diritto Internazionale*, 2009;

SAPIR A., *An agenda for a Growing Europe, The Sapir Report to the EU*, su *Oxford Scholarship Online*, 2003;

SARMIENTO R., VILCHES F. (a cura di), *Neologismos y sociedad del conocimiento funciones de la lengua en la era de la globalización*, Madrid, 2007;

SARTORI L., *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Bologna, 2006;

SASSEN S., *Globalizzati e scontenti. Il destino delle minoranze nel nuovo ordine mondiale*, Milano, 2002;

SASSEN S., *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Londra, 2008;

SASSEN S., *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton and Oxford, 2006;

SATTA V., *Federalismo fiscale (dir. cost.)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche - Aggiornamento V*, 2012;

SATTA V., *La fraternità interterritoriale nella Costituzione italiana*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, 2007;

SAVINO M., *La Corte costituzionale e l'immigrazione: quale paradigma?*, in AA.VV., *Per i sessant'anni della Corte costituzionale*, Milano, 2017;

SAVINO M., *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2017;

SAVINO M., *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, 2014;

SCACCIA G., *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2017;

SCARCIGLIA R., *Aspettando Godot: il referendum sull'indipendenza in Catalogna e le riforme possibili della Costituzione spagnola*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2017;

SCARLATTI P., *L'individuazione delle «popolazioni interessate» nel nuovo corso della giurisprudenza costituzionale e le incertezze del giudizio caso per caso sulla legge-provvedimento regionale di variazione circoscrizionale*, su *Giur. Cost.*, n. 5, 2019;

SCHEFOLD D., *Einleitung*, in ID., *H. PREUß, Gesammelte Schriften*, vol. II, Tübingen, 2009;

SCHIAPPARELLI L., *Diplomi di Berengario I*, in *Fonti per la Storia d'Italia. Diplomi, secoli IX e X*, Roma, 1903;

SCHIERA P., *La Pace di Westfalia fra due "tempi storici": alle origini del costituzionalismo moderno*, su *Scienza & Politica*, n. 22, 2000;

SCHMITT C., *Appropriazione, produzione e divisione (1953)*, trad. it. in ID., *Le categorie del 'politico'*, Bologna, 1972;

SCHMITT C., *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello 'ius publicum europaeum'*, Milano, 1991;

SCHNUR R. (a cura di), *Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des modernen States*, Berlino, 1986;

SCHNUR R. (a cura di), *Staatsräson. Studien zur Geschichte eines politischen Begriffs*, Berlino, 1975;

SCHNUR R., *Die französischen Juristen im konfessionellen Bürgerkrieg des 16. Jahrhunderts. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des modernen Staates*, Berlino, 1962;

SCHNUR R., *Individualismo e assolutismo (1963)*, trad. it., Milano, 1979;

SCHNUR R., *Rivoluzione e guerra civile*, a cura di P. PORTINARO, Milano, 1986;

SCHOENBORN W., *La nature juridique du territoire*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 30, 1929;



SCHROEDER R., *Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte*, VI ed., in E. VON KUNSSBERG (a cura di), Leipzig, 1922;

SCIURBA A., *Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'hotspot alla decisione della Commissione territoriale*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018;

SCUCCIMARRA L., *I confini del mondo*, Bologna, 2006;

SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti Assemblea costituente*, seduta del 17 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, 1970;

SEN A., *Identità e violenza*, Roma-Bari, 2006;

SÉNÈQUE (SENECA), *Consolation à Marcia/Ad Marciam Consolationem*, in ID., *Dialogues/Dialogi*, tomo III, *Consolations/Consolationes*, in R. WALTZ (a cura di), Paris, 1923;

SERGES G., *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)* in *Federalismi.it*, 26 gennaio 2015;

SERRAMALERA M. B. I., *Referendum e secessione. La vicenda della catalogna*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2015;

SETTIS S., *Paesaggio Costituzione cemento*, Torino, 2010;

SILVESTRI G., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009;

SIMMA B., *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 250, 1994;

SIMMEL G., *Sociologia*, tr.it. di G. Giordano, *Introduzione* di A. Cavalli, Milano, 1989;

SIMONCINI C., *Circolazione e soggiorno dei cittadini nello spazio europeo tra libertà della persona e tutela degli interessi economici*, in P. GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea*, Napoli, 2011;

SINI C., *“Urbs”*: concetto e implicazioni normative nella giurisprudenza, in [www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it);

SMEND R., *Verfassung und Verfassungsrecht*, in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, 2010;

SOMAINI F., *Spazi complessi, territorialità plurime. Spunti di riflessione attorno ai concetti di territorio, territorializzazione e territorialità (ed al loro utilizzo in ambito storiografico)*, in *Itinerari di ricerca storica*, n. 1, 2013;

SORRENTINO F., *A proposito del principio di legalità nell'individuazione delle popolazioni interessate alla variazione delle circoscrizioni territoriali (art.133 Cost.)*, in *Giur. Cost.*, n. 5, 2019;

SPADARO A., *Gli effetti costituzionali della c.d. "globalizzazione". Storia di una "metamorfosi": dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, in *Politica del diritto*, n. 3, 1998;

SPATARO O., *Fenomeno migratorio e categorie della statualità. Lo statuto giuridico del migrante*, Torino, 2020;

STAIANO S., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, n. 14/2021, Editoriale del 2 giugno 2021;

STAIANO S., *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2020;

STEGER M.B., *Globalization. A Very Short Introduction*, Oxford, 2013, trad. it. *La globalizzazione*, Bologna 2016;

STIMILLI E., *Fanatismi e guerra civile mondiale*, in S. PETRUCCIANI (a cura di), *Macropolitica. I nodi della politica globale*, Milano-Udine, 2019;

STIPO M., *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1990;

STRAZZARI D., *Riparto di competenze tra Stato e Regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 2006;

STRAZZARI D., *Stranieri regolari, irregolari, "neocomunitari" o persone? Gli spazi d'azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un'ambigua sentenza della Corte*, in *Le Regioni*, n. 5, 2011;

STURZO L., *La Regione nella Nazione*, Bologna, 1949;

TEDESCO F., *Terrorismo, terrore, sovranità. Su un rapporto di reciproca embricazione*, in *Teoria politica*, n. 10, 2020;

TEGA D., *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, 28 agosto 2018;

TEGA D., *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2015;

TEOTONICO V., *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014;

TILLY C., *Sulla formazione dello Stato in Europa. Riflessioni introduttive*, in ID. (a cura di), *La formazione degli Stati nell'Europa occidentale*, Bologna, 1984;

TONELLO F., *Come nacque l'influenza "Spagnola"*, 23 marzo 2020 su <https://ilbolive.unipd.it/>;

TONIATTI R., *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994;

TORRE A., *Luoghi. La produzione di località in età moderna e contemporanea*, Roma, 2011;

TRABUCCHI A., MONACO R., *Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario*, Milano, 1965;

TRABUCCO D., *La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 31 maggio 2014;

TRAINA D.M., *Il paesaggio come valore assoluto*, in *Giur. Cost.*, 2007;

TRAINA D.M., *Il paesaggio nell'evoluzione del diritto urbanistico*, in G. MORBIDELLI, M. MORISI, *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Firenze, 2019;

TRANFO A., *Un profilo del diritto all'abitazione: l'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri (a margine della sent. n. 106/2018 della Corte costituzionale)*, in *ConsultaOnline*, n. 2, 2018;

TRANQUILLI S., *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, ne «*Il diritto dell'economia*», n. 2, 2020;

TROVATI G., *Cabina di regia aperta alle Regioni. Diffide in 30 giorni*, in *Il sole 24 ore*, 29 maggio 2021;

TRUCCO L., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura

di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Napoli 2013;

TUBERTINI C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 26 settembre 2018;

TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, 2008;

VACCARI P., *La territorialità come base dell'ordinamento giuridico del contado nell'Italia medioevale*, Milano-Varese, 1963;

VAN PANHUYS H.F., *The Role of Nationality in International Law*, Leyden, 1959;

VARI F., *Necessitas non habet legem? Alcune riflessioni sulle situazioni di emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2003;

VARRO (M. T. VARRO), *On the Latin Language/De Lingua Latina*, in R. G. KENT (a cura di), London/Cambridge (Mass.), 1958;

VATTEL E., *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle*, tomo II, Londra, 1758;

VENTURA L., *Fedeltà. I. Diritto costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano 1968;

VENTURA L., *La fedeltà alla Repubblica*, Milano, 1984;

VERDE G., *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana? Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto speciale*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2016;

VIDETTA C., *Interessi pubblici e governo del territorio: l'"ambiente" come motore della trasformazione*, *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 4, 2016;

VIESTI G., *Centri e periferie: Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, 2021;

VIESTI G., *Il recovery plan dell'Italia. Una prima analisi*, su *Fondazione Friedrich Ebert*, maggio 2021;

VIGANÒ F., *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2006;

VILLACAÑAS BERLANGA J.L., *Catalogna: le placche tettoniche di un conflitto*, in *Filosofia politica*, n. 3, 2019;

VIOLINI L., *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019;

VIOLINI L., *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2018;

VIOLINI L., *Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti*, in *Milan Law Review*, vol. 1, n. 1, 2020;

VOLPE G., *Tutela del patrimonio storico ed artistico nella problematica della definizione delle materie regionali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971;

WAITZ G., *Deutsche Verfassungsgeschichte. Die deutsche Reichsverfassung von der Mitte des neunten bis zur Mitte des zwölften Jahrhunderts*, VII, Kiel, 1876;

WALLERSTEIN I., *Il sistema mondiale dell'economia moderna* (1974), Bologna, 1978;

WEBER M., *Economia e società*, Milano, 1980;

WILLIS K.S., AURIGI A., *Digital and Smart Cities*, Londra, 2017;

WORLD BANK, *World Development Report*, Washington, 2009;

XHANARI E., SPANDRIO T., *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, in *Diritti Fondamentali.it*, n. 2, 2018;

ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Torino, 1992;

ZAMAGNI V., *Dalla periferia al Centro. La seconda rinascita economica dell'Italia. 1861-1981*, Bologna, 1990;

ZAMBELLI E., *Lo straniero di fronte all'esecuzione del provvedimento amministrativo di espulsione: principi costituzionali e discutibili scelte legislative*, su *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2006;

ZANARDI A., *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *Federalismi.it*, 15 novembre 2006;

ZANARDI B., *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2011;

- ZANGHÌ C., *Circolazione delle persone e migrazioni nel Mediterraneo*, in M. CARTA (a cura di); *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei e interni*, Roma, 2009;
- ZANINI S., *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019;
- ZINCONI G., *Cittadinanza: trasformazioni in corso*, in *Filosofia politica*, n. 1, 2000;
- ZOLO D., *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, in *Filosofia politica*, n. 1, 2000;
- ZOLO D., *La strategia della cittadinanza*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994;
- ZOTTI A., *I confini orientali dell'Europa: effetti inattesi di una storia antica*, in *Ispionline.it*, 29 settembre 2014;
- ZUMBANSENS P., *Defining the space of transnational law: Legal theory, global governance and legal pluralism*, in G. HANDL, J. ZEKOLL, P. ZUMBANSEN, *Beyond territoriality. Transnational legal authority in an age of globalization*, Leiden, 2012.