

22 GIUGNO 2018

Territori e appartenenze territoriali: alla  
ricerca di una ricomposizione di  
sistemi ‘scomposti’

di **Cristina Bertolino**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino



# Territori e appartenenze territoriali: alla ricerca di una ricomposizione di sistemi ‘scomposti’\*

**di Cristina Bertolino**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino

*«L'uomo è un essere di terra che calca il suolo.  
Staziona, cammina e si muove sulla terra dal solido fondamento.  
Questa è la sua posizione e la sua base;  
in tal modo egli ricava il suo punto di vista.  
Ciò determina le sue impressioni e il suo modo di vedere il mondo.»*  
Carl Schmitt, Land und Meer

1. I mutamenti sociali, economici e politici ai quali è dato assistere negli ultimi decenni mettono, come noto, in ‘discussione’ intere categorie giuridiche proprie dello Stato e del diritto costituzionale. Fenomeni esogeni (sovrnazionali e internazionali) ed endogeni (infrastatali) rispetto agli ordinamenti nazionali – specie nell’area europea e atlantica – stanno mettendo sempre più a ‘dura prova’ gli elementi tradizionalmente riconosciuti come costitutivi dello Stato: sovranità, territorio e popolo.

Rispetto agli ultimi due elementi citati – territorio e popolo – è dato peraltro constatare un *moto contraddittorio* che li caratterizza, sino a pervaderne la sostanza, tanto che viene da interrogarsi se si stia realmente assistendo a una loro profonda e irrimediabile crisi – come dottrina più pessimista e in qualche modo disfattista pare pensare – o, piuttosto, non si possa intravedere e ricercare un loro possibile e necessario *‘mutamento di senso’*. Si intende infatti sostenere che territorio e cittadinanza, da odierni fattori di tensione, possano in realtà assurgere a elementi di risoluzione e di ricomposizione di ordinamenti statali che appaiono sempre più ‘scomposti’, qualora peraltro vengano interpretati alla luce di un rinnovato *federalismo dei valori*.

2. Quanto al territorio, esso è elemento materiale, organizzabile artificialmente e oggetto della potestà del potere sovrano: mero *spazio* e *campo* di vigenza delle norme statali. Secondo la teoria normativistica di Hans Kelsen, il territorio non è infatti altro che un elemento del contenuto normativo dello Stato,

---

\* Il contributo prende le mosse dal Convegno *“Il federalismo in tempi di transizione”*, tenutosi a Torino il 16-17 ottobre 2017, ed è stato referato dal Comitato scientifico del Convegno stesso.

indicazione artificiale e arbitraria, che si modifica con il mutare delle norme e della volontà legislativa<sup>1</sup>. Il territorio, così concepito, serve dunque prevalentemente, se non solamente, a circoscrivere la sovranità statale. «Territorio» – sottolineava anche Tomaso Perassi<sup>2</sup> – «è la denominazione tecnica di codesto ambito. Territorio non significa estensione di terra: ma ambito di signoria» ed è particolarmente allusivo che quest'ultimo negasse la derivazione etimologica di *territorium* da *terra*, per ricollegarlo, invece, a *terreo* e *territo*<sup>3</sup>. L'elemento territoriale si configurerebbe infatti in forma liscia, geometrica, chiusa, inanimata<sup>4</sup>; una concezione in sé 'muta' e 'amorfa', che si riflette inevitabilmente, in negativo, sull'elemento personale che su di esso insiste, assoggettandolo, tramite appunto un sentimento di 'terrore', al dominio del sovrano. Questa concezione del territorio, che si afferma definitivamente nell'epoca post-westfaliana<sup>5</sup>, con la nascita degli Stati nazionali, implica peraltro una prospettiva autoritario-totalitaria di articolazione del pianeta in spazi sostanzialmente chiusi. Conseguenza di questa visione è che il territorio e i suoi confini consentono di distinguere l'interno dall'esterno; di designare il «barbaro», lo «straniero», l'«altro»<sup>6</sup>; nonché di circoscrivere, a livello internazionale, la sfera di sovranità e di responsabilità da quella, invece, di dovuta 'astensione'.

Di fronte ai pressanti mutamenti globali e infrastatali ai quali si sta assistendo in questi ultimi decenni, tale concezione del territorio ha poi comportato, e sta comportando sempre più, l'accentuarsi di un radicamento dei poteri pubblici e dei cittadini al territorio e una rinnovata attenzione al principio di territorialità. Più di recente tale radicamento si è manifestato, a livello statale, con l'intensificarsi di controlli ai confini nazionali, la ricostruzione di frontiere territoriali da lungo tempo desuete e

---

<sup>1</sup> H. KELSEN, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, Tübingen, 1920, trad. it. A. Carrino, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milano, 1989, p. 105.

<sup>2</sup> T. PERASSI, *Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato* (1912), ora in ID., *Scritti giuridici*, I, Milano, 1958, p. 103.

<sup>3</sup> Sul punto cfr. M. MANETTI, *Territorio dello Stato*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1994, p. 1; N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2006, pp. 36-37.

<sup>4</sup> Cfr. S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica del diritto*, 1/2003, p. 117; C. GALLI, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, 2001, p. 15.

<sup>5</sup> Cfr. B. BADIE, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Parigi, 1995, trad. it. M. Cadorna, *La fine dei territori. Saggio sul disordine internazionale e sull'utilità sociale del rispetto*, Trieste, 1996, pp. 34 ss., il quale ricostruisce la genesi e l'affermarsi del principio di territorialità.

<sup>6</sup> F. KRATOCHWIL, *Of Systems, Boundaries, and Territoriality: an Inquiry into the Formation of the State System*, in *World Politics*, vol. 39, 1, 1986, p. 33.

l'innalzamento di nuovi 'muri'<sup>7</sup>; a livello infra-statale, con la richiesta di maggiore autonomia<sup>8</sup>, se non dell'indipendenza e della conseguente secessione di parti di territorio statale<sup>9</sup>. L'introduzione di frontiere fisse e di limiti rigorosi, qualunque sia la loro conformazione, nel tentativo da parte dello Stato di riaffermare e ricomporre la propria sovranità, conduce infatti ad un paradosso: rispetto al territorio interno, attribuisce rinnovata visibilità e forza a quelle identità (etniche, linguistiche, culturali, etc.) che, all'opposto, si dovrebbe integrare e, rispetto a ciò che è esterno al territorio nazionale, contribuisce ad una maggiore percezione negli individui di identità differenti e 'altre' rispetto a quella nazionale.

Allo stesso tempo, ma in direzione opposta, vi sono una serie di fattori che mettono in crisi il rapporto dello Stato con il territorio e determinano una nuova concezione della dimensione territoriale degli Stati e dei confini territoriali. Tra questi, *in primis*, la globalizzazione e la partecipazione a organizzazioni sovranazionali e all'Unione Europea, le quali determinano e accrescono il «dissociarsi»<sup>10</sup> dei luoghi della politica dai luoghi più propriamente di formazione del diritto. Non si tratta di fenomeni nuovi, ma nuova è senza dubbio la *dimensione* che essi stanno raggiungendo e la difficoltà per gli Stati di riuscire a 'dominarla'<sup>11</sup>.

Emerge, in secondo luogo, una dimensione a-territoriale e virtuale dell'esistenza degli individui e dei loro rapporti con l'autorità. A distanza di quasi mezzo secolo dall'avvio della rete Arpanet<sup>12</sup>, Internet è

---

<sup>7</sup> Sembra che nel mondo siano 63, oggi, i muri e le recinzioni innalzati per creare divisioni tra Stati confinanti e che di questi la maggior parte sia stata costruita dopo il 2015. Tra questi, oltre all'annuncio della Gran Bretagna di un muro a Calais, la volontà del Parlamento ungaro, nel 2015, di costruire una barriera alla frontiera con la Serbia per fermare il flusso di migranti illegali; ancora, la barriera tra Israele e la Cisgiordania (dichiarata illegale nel 2004 dalla Corte dell'Aja); quella delle *enclaves* di Ceuta e Melilla in Marocco, costruite nel 1990 e nel 2000, per le quali di recente la Corte Europea dei Diritti Umani di Strasburgo ha condannato la Spagna (*Affaire N.D. et N.T. c. Espagne, requêtes n. 8675/15 et n. 8697/15*); il muro che divide, dal 2006, Messico e Stati Uniti; il filo spinato che divide India e Pakistan, e quello tra Corea del Nord e Corea del Sud; ovvero il muro che, a Rio de Janeiro, divide le *favelas* dal resto della città. Cfr. S. GRANADOS – Z. MURPHY – K. SCHAUL – A. FAIOLA, *Raising Barriers. A New Age of Walls*, in *Washington Post*, 12 oct. 2016.

<sup>8</sup> Sul punto, a titolo esemplificativo, significativi sono i prossimi referendum che si terranno in Lombardia e in Veneto, i quali, peraltro, non preludono, come sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 118/2015, «a sviluppi dell'autonomia che possano in qualche modo eccedere i limiti costituzionalmente previsti».

<sup>9</sup> Il riferimento è, come prevedibile, alla recente vicenda che ha interessato la Catalogna, ma si può utilmente citare anche la pronuncia di inammissibilità del *Budensverfassungsgericht* tedesco del 16 dicembre 2016 (2 BvR 349/16), il quale, su istanza di un cittadino bavarese relativa alla legittimità di una richiesta referendaria di indipendenza della Baviera, sanciva «*In der Bundesrepublik Deutschland als auf der verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volkes beruhendem Nationalstaat sind die Länder nicht Herren des Grundgesetzes. Für Sezessionsbestrebungen einzelner Länder ist unter dem Grundgesetz daher kein Raum. Sie verstoßen gegen die verfassungsmäßige Ordnung*».

<sup>10</sup> Sul punto cfr. la Relazione, svolta in occasione del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Trento, 11-12 novembre 2016, di G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, ora in *Rivista AIC*, 3/2017, pp. 14 ss.

<sup>11</sup> Fra i molti, cfr., più di recente, S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016, pp. 10 ss.

<sup>12</sup> Arpanet (acronimo di «*Advanced Research Projects Agency NETworks*») fu una rete di computer studiata e realizzata nel 1969 dalla DARPA, l'agenzia del Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti, responsabile per lo sviluppo di

divenuta una rete senza confini, per molti ormai parte irrinunciabile della propria quotidianità<sup>13</sup>. Lo sviluppo di questa tecnologia si sussegue peraltro così rapidamente da rendere assai arduo per il legislatore comprendere tutte le problematiche giuridiche che essa pone<sup>14</sup> e, in particolare, affrontare le due questioni che si ritiene si situino ‘a monte’ di tutto «l’orizzonte giuridico di Internet»<sup>15</sup>: in primo luogo, se sia opportuno, o finanche necessario, disciplinare tale fenomeno tecnologico con una dettagliata regolazione giuridica o se, al contrario, non sia piuttosto impossibile, per gli Stati, regolamentare efficacemente questa nuova *dimensione*; in secondo luogo, in quella che è stata definita «l’era dell’accesso»<sup>16</sup>, come riuscire a fare fronte alla constatazione per cui non avere la possibilità, o il trovarsi nell’incapacità, di accedere a Internet significa vedersi precluso l’esercizio della più parte dei diritti di cittadinanza. A fronte della ‘metamorfosi’ del cittadino in «cittadino digitale»<sup>17</sup>, sorge infatti un problema di democrazia sostanziale, poiché l’esclusione digitale rischia di divenire una forma di estromissione complessiva da ambiti sempre più importanti della vita associata e, non ultimo, anche dall’esercizio di veri e propri diritti di cittadinanza. La rete, dunque, nel momento stesso in cui annulla la distinzione spazio-temporale in relazione ad una parte assai ampia del vivere quotidiano, mette in massima ‘tensione’ gli elementi essenziali dell’ordinamento giuridico.

Infine, se al tempo di Carl Schmitt la crisi del *nomos* veniva dal mare<sup>18</sup>, oggi il mare è tornato a mettere in crisi le frontiere degli Stati, in particolare europei, e, soprattutto, la capacità di questi ultimi di controllare

---

nuove tecnologie ad uso militare. Si trattava, in effetti, della forma ‘embrionale’ di quello che poi, nel 1983, divenne Internet.

<sup>13</sup> In breve tempo Internet ha infatti cessato di essere percepito come mero strumento di comunicazione: la rete è divenuta ormai fondamentale per costruire attività d’impresa, per espletare attività politica (isciversi a un partito o a un movimento, per partecipare alle riunioni, votare gli organi direttivi, votare o registrarsi per le elezioni primarie, etc.), per la tutela e l’esercizio del diritto alla salute (i dati sanitari sono caricati su un fascicolo elettronico; tramite la rete è possibile effettuare prenotazioni sanitarie, etc.) e del diritto all’istruzione (obbligo di iscrivere i figli a scuola e possibilità di farlo solo online; iscrizione e registrazione online degli esami universitari), nonché per i rapporti con la Pubblica Amministrazione (comunicazioni online con l’Agenzia delle entrate, richiesta di certificati amministrativi, etc.). Molti altri potrebbero peraltro essere, come è evidente, i settori da prendere in considerazione.

<sup>14</sup> Tra le più recenti, ad esempio, l’esistenza non solo di un diritto all’oblio, ma anche di un’eredità digitale (c.d. *digital inheritance*).

<sup>15</sup> Cfr. V. FROSINI, *L’orizzonte giuridico dell’Internet*, in *Diritto dell’Informazione e dell’Informatica*, 2/200, pp. 271 ss.

<sup>16</sup> Cfr. J. RIFKIN, *The Age of Access: the New Culture of Hypercapitalism, where all of Life is a Paid-for Experience*, trad. it. P. Canton, *L’era dell’accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, 2000.

<sup>17</sup> Cfr. M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Atti della Tavola rotonda svolta nell’ambito dell’IGF Italia 2010, Roma, 30 novembre 2010, Napoli, 2011, p. 12. Si è anche utilizzato, efficacemente, il concetto di «*digital shadow*», ombra digitale, la quale indicherebbe la proiezione digitale degli individui, indissolubilmente legata alla vita reale (F. PIZZETTI, *La sfida del ‘nuovo mondo’: garantire i diritti nella rete*, in ID. (a cura di), *I diritti nella “rete” della rete. Il caso del diritto d’autore*, Torino, 2011, p. 8).

<sup>18</sup> C. SCHMITT, *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung*, Köln-Lövenich, 1981, trad. it. A. Bolaffi, *Terra e mare*, Milano, 1986.

il proprio territorio. La disperata ricerca di una cittadinanza più ‘degnà’, certamente «pregiata»<sup>19</sup>, continua infatti a spingere ogni anno migliaia di profughi e immigrati a solcare le insidie del Mediterraneo per raggiungere nuovi territori e tentare di superarne le frontiere. Flussi migratori, se non in aumento, comunque costanti, da aree sottosviluppate e da zone di guerra stanno mettendo in crisi non solo le fondamenta dello Stato sociale e i principi della democrazia pluralista, ma, prima ancora, la capacità stessa delle democrazie occidentali di essere sovrane sul proprio territorio e di esercitare quel dominio di cui *supra*. Il fenomeno, in sé, non è nuovo, né di intensità maggiore rispetto ad altri tempi; la differenza è piuttosto qualitativa, in quanto l’odierna incapacità di regolare e gestire tali flussi determina un effetto di dissoluzione del principio di territorialità e delle logiche territoriali inter-statali<sup>20</sup>.

Diffusa è dunque la percezione che gli odierni Stati, multilivello e multiculturali, calati in una società sempre più «liquida»<sup>21</sup>, assistano inermi alla progressiva perdita di forza del presupposto della coincidenza tra l’ambito della sovranità statale e lo spazio della comunità politica. I confini e le frontiere appaiono non solo ‘sfibrati’, ma, di più, ‘porosi’ e aperti, giungendo quasi a contraddire il principio stesso di territorialità e a determinare la «dissoluzione» dei territori<sup>22</sup>. Se dunque il principio di territorialità nasceva con la pretesa di essere principio di ordine, oggi pare che esso si stia trasformando piuttosto in principio di disordine.

**3.** Quanto al secondo elemento costitutivo dello Stato, il popolo, esso designa la comunità di tutti coloro ai quali l’ordinamento statale assegna lo *status* giuridico di cittadino. Anche rispetto al concetto di cittadinanza è dato assistere, tuttavia, a fenomeni tra loro diametralmente opposti, che finiscono per metterne sotto ‘pressione’ il contenuto. La cittadinanza acquista così pluridimensionalità e i suoi ‘contorni’ tendono ad essere continuamente ridefiniti e messi in discussione.

Da un lato, infatti, vi è la cittadinanza in senso *giuridico*<sup>23</sup>, la quale attiene al legame dell’individuo con lo Stato-Nazione. Solo lo Stato, in quanto titolare della sovranità, ha il potere – che appare peraltro sempre più un onere – di definire i ‘confini’ della cittadinanza. Il cittadino risulta prima di tutto suddito, soggetto

---

<sup>19</sup> Cfr. D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in ID. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, p. 42.

<sup>20</sup> Sul punto cfr. G. SCIORTINO, *Rebus immigrazione*, Bologna, 2017, il quale sottolinea come dalla pace di Augusta del 1555 ad oggi le migrazioni siano state una costante della storia europea.

<sup>21</sup> Lo scontato riferimento è all’opera del sociologo Z. BAUMAN, *Liquid modernity*, Cambridge, 2000, trad. it., S. Minucci, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2002.

<sup>22</sup> Cfr. B. BADIE, *La fin des territoires*, cit., p. 118 e pp. 123 ss., il quale afferma che «l’appropriazione identitaria dei territori apre la via ad intrecci politici che si rinnovano continuamente, rende fragili le frontiere e i confini e indebolisce l’opera di costruzione politica delle comunità, cancella l’opera del tempo nella produzione dello spazio e, dunque, in altro modo, segna la fine dei territori».

<sup>23</sup> Sulla definizione concettuale di ‘cittadinanza’ cfr., per tutti, E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli di riferimento*, Padova, 1997.

alla sovranità dello Stato e, in secondo luogo, partecipe dello Stato. Ciò che nel nostro ordinamento differenzia oggi lo *status civitatis* dallo *status personae* è infatti proprio il godimento dei c.d. diritti politici, i quali consentono la piena partecipazione allo Stato e la capacità di incidere sull'indirizzo politico dell'ordinamento. La cittadinanza *in senso stretto* tende dunque inevitabilmente ad «escludere», a creare barriere, a mantenere una netta distinzione tra colui che è cittadino e chi è straniero, così imponendo, ineluttabilmente, diseguaglianza<sup>24</sup>.

Una diseguaglianza che peraltro, risultando al di fuori delle frontiere nazionali e al di là dei 'confini' della cittadinanza giuridica, è ritenuta, secondo questa prospettiva, «politicamente irrilevante»<sup>25</sup>, nel senso che non richiede una giustificazione politica, ed è legittima in quanto, appunto, si situa 'altrove' rispetto allo Stato e, anche laddove sia constatabile all'interno dello Stato, essa è comunque vissuta solo dallo straniero. Un concetto di cittadinanza, ancora, che fa venire meno, e *a priori*, il progetto di «democrazia emancipante»<sup>26</sup> iscritto, per quanto concerne il nostro ordinamento interno, negli artt. 2 e 3 della Costituzione, ma prefigurato altresì in numerose Carte internazionali ratificate dall'Italia e volte a tutelare i diritti dell'individuo in quanto tale<sup>27</sup>.

Il costante levarsi di tensioni sociali, il progressivo impoverimento della popolazione, la crescente paura dei fenomeni migratori e il 'complessificarsi', più in generale, della domanda sociale, fanno dunque affiorare forti, talora anche violenti, sentimenti di appartenenza identitaria, territoriale e nazionalista, e reiterate richieste di fare cessare l'eguaglianza alla soglia della propria frontiera nazionale e nei confronti di coloro che non hanno cittadinanza giuridica.

Quest'ultima determina, inoltre, la preoccupante emersione di una 'territorialità' nel godimento dei diritti e, non ultimo, una doppia assenza di cittadinanza.

A fronte di una crescente domanda di integrazione sociale e pur in presenza del dovere imperante di solidarietà (art. 2 Cost.), si assiste infatti, da parte dei legislatori regionali e degli amministratori locali, a politiche per lo più esclusive nei confronti dello straniero<sup>28</sup>, di chiusura dei 'confini' della cittadinanza

---

<sup>24</sup> Sul punto, tra i molti, S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *federalismi.it*, 21/2008, p. 2; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale AIC, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010, pp. 6 ss.; P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. ROSSI – F. BIONDI DAL MONTE – M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 31.

<sup>25</sup> Cfr. U. BECK, *Diseguaglianza senza confini*, Roma-Bari, 2011, p. 5.

<sup>26</sup> Cfr. M. DOGLIANI – A. DI GIOVINE, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Questione giustizia*, 2/1993, p. 323.

<sup>27</sup> Si pensi, ad esempio, alla Dichiarazione universale dei diritti umani dell'ONU del 1948, alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, ovvero alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000.

<sup>28</sup> Sui destinatari delle politiche sociali regionali cfr. I. CARLOTTO – P. CAVALERI – L. PANZERI, *Servizi sociali*, in L. VANDELLI – F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna,

giuridica, attraverso le quali, tuttavia, finendo con l'eludere il principio di eguaglianza<sup>29</sup>, si instaura appunto una spiccata 'territorialità' dei diritti su base regionale o locale. Interventi di questo genere sono rintracciabili in leggi regionali rivolte ai soli cittadini italiani<sup>30</sup> o, in misura maggiore, in quelle che subordinano l'erogazione delle prestazioni sociali e, quindi, il godimento dei corrispondenti diritti, al requisito della residenza anagrafica nella Regione. Non sono inoltre rare le norme regionali che dispongono che il soggetto richiedente la prestazione sia presente sul territorio 'erogante' da un certo lasso di tempo e in forma continuativa<sup>31</sup>, 'aggravando' così le condizioni pretese. Si determina, in tal modo, una differente condizione di godimento di diritti e prestazioni sociali, a seconda del contesto e del livello normativo nel quale la persona decida di stabilirsi e risiedere<sup>32</sup>.

Si aggiungono poi, talora, ordinanze comunali rivolte esplicitamente a restringere i criteri per la concessione della residenza anagrafica, che comportano l'impossibilità *a priori* di accedere alle prestazioni sociali<sup>33</sup>. In seguito infatti all'ampliamento dei poteri di ordinanza sindacale, realizzato con il c.d.

---

2012, pp. 87 ss.; F. DINELLI, *Le cittadinanze regionali: un problema nuovo dal sapore antico*, ivi, pp. 319 ss.; ID., *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, pp. 204 ss.

<sup>29</sup> Cfr. da ultimo, A. GIORGIS – E. GROSSO – M. LOSANA (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'eguaglianza formale*, Milano, 2017.

<sup>30</sup> Si veda, a titolo esemplificativo, l'art. 7 L.r. Veneto n. 18 del 2005, il quale prevede la facoltà per i soli cittadini italiani e comunitari residenti o domiciliati in Veneto di poter svolgere il servizio civile regionale volontario; nello stesso senso anche l'art. 5 L.r. Friuli Venezia Giulia n. 11 del 2007.

Sul tema cfr. inoltre A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, pp. 350 ss.; G. SAPUTELLI, *Differenziazioni regionali in merito all'accesso dei migranti ai servizi sociali*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, Milano, 2013, pp. 227 ss.; P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in A. PANZERA – A. RAUTI – C. SALAZAR – A. SPADARO, *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2016, pp. 57 ss.

<sup>31</sup> Ne sono un esempio l'art. 1 L.r. Basilicata n. 33/2008, che richiede la residenza da almeno 12 mesi nella Regione per poter ottenere il contributo previsto per i soggetti portatori di svantaggi psicofisici; l'art. 4, co. 2, L.r. Lazio n. 4/2009, che richiede la residenza da almeno 24 mesi nella Regione per poter accedere al reddito minimo garantito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati; l'art. 6, co. 3, L. prov. Trento n. 13/2007, relativa alle politiche sociali della Provincia, che prevede il requisito della residenza protratta per almeno 3 anni per poter beneficiare di tutti gli interventi sociali previsti dalla legge; l'art. 2 L.r. Campania n. 2/2004, che disciplina il cd. 'reddito di cittadinanza' per coloro che risiedano nella Regione da almeno cinque anni.

Ancora, l'art. 1 L.r. Lombardia n. 7/2005, che richiede, per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, la residenza o lo svolgimento di attività lavorativa nella Regione da almeno cinque anni e aggiunge che «la residenza sul territorio regionale concorre alla determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria».

<sup>32</sup> Si vedano, ad esempio, l'art. 2, co.2, L.r. Piemonte n. 34/2009, recante «Norme straordinarie a sostegno dei lavoratori dipendenti in condizione di disagio economico. Fondo speciale di garanzia»; l'art. 2 L.r. Abruzzo n. 33/2010, recante «Misure a sostegno della mobilità delle persone colpite dal sisma che non abbiano fatto ancora rientro presso i comuni di residenza o limitrofi»; art. 2 L.r. Molise n. 18/2010, recante «Interventi regionali per la vita indipendente».

<sup>33</sup> Sul tema della residenza anagrafica quale fattore di esclusione degli stranieri, cfr. M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto «pesa» la residenza regionale?*, in *Le Reg.*, 2-3/2006, pp. 345 ss.; E. GARGIULO, *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione nelle nuove cittadinanze locali*, in *La governance dell'immigrazione*, cit., pp. 135 ss.; ID., *Dalla popolazione residente al popolo dei residenti: le ordinanze e la costruzione dell'alterità*, in *Rass. It. di Sociologia*,

«Pacchetto sicurezza»<sup>34</sup>, alcuni sindaci, specialmente quelli politicamente schierati contro le politiche di inclusione degli immigrati, ostacolano talora il permanere nel contesto urbano di fasce di popolazione non gradite o ritenute costituire un ‘peso’ per le risorse locali. Nonostante la Corte costituzionale sia successivamente intervenuta a restringere i poteri di ordinanza sindacale<sup>35</sup>, si constata tuttavia il persistere di un atteggiamento discriminatorio e l’introduzione, da parte di questi sindaci, di prassi amministrative informali o di circolari interne restrittive, rivolte agli uffici anagrafici e al personale della polizia locale<sup>36</sup>. L’emergere di questa ‘territorialità’ dei diritti, fondata sulla residenza, trova principalmente giustificazione nel crescente «costo dei diritti»<sup>37</sup> e nella crisi economico-finanziaria del *welfare State*, ma anche del c.d. *welfare* municipale; essa origina inoltre da decisioni di politica locale dirette a creare un più stretto collegamento tra le prestazioni erogate dall’amministrazione e una presenza stabile di persone sul territorio regionale. Ne deriva peraltro un evidente problema di disegualianza tra quanti hanno cittadinanza giuridica e quanto sono stranieri; ma si scoraggiano e si ostacolano anche, in tal modo, forme di migrazione «interna»<sup>38</sup> allo Stato, di cittadini che, cambiando residenza, si trovano in una situazione di svantaggio rispetto a quanti, forse anche stranieri, risiedono da più tempo su un determinato territorio regionale o comunale.

Quanto poi alla doppia assenza di cittadinanza, colui che non ha cittadinanza giuridica è, prima ancora che straniero, un emigrante, persona un tempo radicata nella propria comunità e nel proprio Stato-Nazione, la quale, nel nuovo territorio di residenza, si ritrova in una condizione, appunto, di «doppia assenza di cittadinanza», ossia di duplice sradicamento. La sorte dell’emigrato, come evidenzia Abdelmalek Sayad, è infatti quella di «essere presente, sebbene assente, là dove si è assenti; al tempo

---

1/2015, pp. 3 ss., in cui l’A. evidenzia come tali ordinanze introducano, illegittimamente, requisiti più restrittivi di quelli contenuti nella normativa statale quali, ad esempio, la richiesta di «esibire un contratto d’affitto, un contratto di lavoro, una carta di soggiorno, un reddito superiore a una certa soglia»; ancora, requisiti relativi «alle condizioni dell’alloggio e alla pericolosità sociale».

<sup>34</sup> D.L. n. 92 del 23 maggio 2008 recante «misure urgenti in materia di sicurezza pubblica».

<sup>35</sup> Sul punto cfr. Corte cost., sent. n. 115/2011, con nota, fra i molti, di M. CARRER, *L’importanza della punteggiatura: note alla sentenza della Corte costituzionale sulle ordinanze dei sindaci*, in *Quad. Cost.*, 4/2011, pp. 942 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sindaco legislatore?*, in *Giur. Cost.*, 2/2011, pp. 1600 ss.; A. GUAZZAROTTI, *La Corte costituzionale pone fine alle ordinanze dei Sindaci sulla sicurezza urbana: un rigore foriero di futuri sviluppi?*, in *Dir. Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2011, pp. 91 ss.

Sia inoltre consentito rinviare a C. BERTOLINO, *Libertà e sicurezza*, in A. MORELLI, L. TRUCCO, *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 141 ss.

<sup>36</sup> E. GARGIULO, *Dalla popolazione residente al popolo dei residenti: le ordinanze e la costruzione dell’alterità*, cit., pp. 8 ss.

<sup>37</sup> Il riferimento è notamente all’opera di S. HOLMES – C. R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York, 1999, trad. it. E. Caglieri, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000.

<sup>38</sup> Distingue tra migrazione «interna» e migrazione «esterna» allo Stato P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull’adesione ai doveri costituzionali*, cit., p. 28, sostenendo, all’opposto di come sembra invece emergere in questo studio, che la prima sia irrilevante dal punto di vista giuridico. Se una migrazione «interna» è senza dubbio ininfluenza dal punto di vista della cittadinanza formale, essa pare invece oggi assumere rilevanza sotto il profilo della cittadinanza sostanziale.

stesso il paradosso dell'immigrato è di non essere totalmente presente là dove si è presenti, il che significa parzialmente assenti»<sup>39</sup>. Ci si trova dunque, in quanto stranieri, a non essere pienamente cittadini del proprio Stato d'origine e, peraltro, non si assume una nuova e piena condizione di cittadinanza nello Stato in cui si risiede.

Un'assenza di cittadinanza che, in realtà, pare caratterizzare, in una logica valoriale, anche coloro che hanno cittadinanza giuridica, i quali, nel riconoscere lo straniero come 'altro', rinnegano così le radici democratiche e solidaristiche del nostro ordinamento<sup>40</sup>.

Dall'altro lato, quale manifestazione diametralmente opposta rispetto a questi fenomeni, l'adesione e l'apertura a una pluralità di ordinamenti e a dimensioni internazionali e sovranazionali, il moltiplicarsi di dichiarazioni di diritti in ambito internazionale, rafforzate talora da una tutela anche giurisprudenziale<sup>41</sup>, indeboliscono progressivamente il concetto di cittadinanza giuridica e sollecitano al superamento del concetto di cittadinanza legato esclusivamente alla nazionalità. Emergere così, sulla scorta della scienza sociologica<sup>42</sup>, un concetto diverso di cittadinanza *sostanziale*, risultante da una interpretazione comunitaristica ed etica dello Stato. Cittadino è, dunque, *anche* colui che vive e appartiene ad una determinata comunità, che in essa è integrato. Tale cittadinanza si caratterizzerebbe per avere contorni nuovi e pluridimensionali (molteplici essendo gli ordinamenti giuridici che concorrono a definirla), per essere fondata sulla condivisione di uno *status* di diritti e di doveri della persona in quanto tale. Una cittadinanza, dunque, che implica una dimensione eminentemente inclusiva, tendente all'eguaglianza di *status* e di dignità sociale, al di là delle frontiere nazionali e degli angusti 'confini' della cittadinanza giuridica; una cittadinanza, non ultimo, orientata alla universalizzazione dei diritti<sup>43</sup>.

4. Di fronte all'emergere di questi fenomeni contraddittori che, coinvolgendo il territorio e la cittadinanza, stanno determinando una 'scomposizione' dello Stato, si ritiene tuttavia che proprio questi due elementi

---

<sup>39</sup> Cfr. A. SAYAD, *La Double Absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Parigi, 1999, trad. it. S. Palidda, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, 2002, pp. 44 ss.

<sup>40</sup> Sul punto cfr. R. MANCINI, *La scelta di accogliere*, Magnano (BI), 2016, pp. 48 ss.

<sup>41</sup> Cfr. S. STAIANO, *Diritti e confini nell'Europa della crisi*, in *federalismi.it*, 22/2015, p. 21, il quale opportunamente evidenzia come emerga un «processo di formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale che mette in discussione la funzione esclusivo-protettiva dei confini nazionali»; l'A., tuttavia, afferma altresì che il modello europeo di garanzia dei diritti sociali in realtà «si arresta innanzi ai confini nazionali», in quanto si realizza «in quanto la tutela degli *interessi* sociali sia implicata dal perseguimento di *obiettivi* sociali ritenuti prioritari nell'ambito dell'Unione Europea».

<sup>42</sup> Cfr., per tutti, T.H. MARSHALL, *Sociology at the Crossroad*, Heinemann, 1963, trad. it. P. Maranini, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, 1976, p. 24.

<sup>43</sup> Condotta all'estremo la cittadinanza sociale implicherebbe, secondo alcuni, uno *status* di «cittadinanza cosmopolitica». Cfr., per tutti, J. HABERMAS, *Recht und Moral*, Tanner Lectures, 1986, trad. it. L. Ceppa, *Morale, Diritto, Politica*, Torino, 2011, p. 136.

debbano essere valorizzati e assumere un significato rinnovato, tale da garantire che si coltivino ed affermino, su di esso (il territorio) e grazie ad essa (la cittadinanza), condizioni minime di eguaglianza, di dignità e di solidarietà tra individui, tali da poter evitare la dissoluzione dello Stato stesso.

Il territorio, infatti, non può più essere meramente interpretato quale spazio chiuso, geografico, astratto e, in qualche modo, asettico (e dunque freddo e impersonale), quanto piuttosto *luogo* «sicuro, culturalmente formato» e, soprattutto, anziché mero fatto materiale rispetto al quale lo Stato esercita il proprio dominio, deve essere inteso come un «*valore della Costituzione*»<sup>44</sup>. Il territorio, e la sua pluridimensionalità (esterna ed interna), deve dunque essere rivalutato quale luogo in grado di includere e di integrare, più che di escludere e separare. Il territorio, e i confini che lo delimitano, non sono infatti mera ed estrinseca chiusura, ma demarcano prima di tutto un luogo *esistenziale*. La precisione incondizionata dei confini, come afferma Georg Simmel, «rende particolarmente evidente la potenza formativa della connessione sociale»<sup>45</sup>, di modo che coloro che insistono sul territorio, e il territorio stesso, rimandando gli uni all'altro, si sorreggono e si determinano a vicenda.

In questa prospettiva<sup>46</sup>, il territorio non costituisce tanto l'oggetto della potestà sovrana, quanto elemento di *integrazione* della comunità, prodotto della sua cultura e portatore della sintesi dell'insieme dei valori dello Stato e del suo popolo. Lo Stato, dunque, non è più *dominus*, libero di disporre a proprio piacimento del territorio, quanto piuttosto amministratore responsabile, che instaura con il territorio una relazione trilaterale, in quanto mediata dal popolo che su di esso insiste<sup>47</sup>. Il territorio deve così essere inteso e divenire sfera spaziale della comunità insediata in quello Stato, elemento fisico che contiene la popolazione di uno Stato e farsi, smendianamente<sup>48</sup>, strumento di integrazione. Allo stesso tempo,

---

<sup>44</sup> P. HÄBERLE, *Stato costituzionale. I) Principi generali*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2000, p. 7.

<sup>45</sup> G. SIMMEL, *Soziologie*, Berlin, 1908, trad. it. G. Giordano, *Sociologia*, Milano, 1989, p. 529, il quale evidenzia come «la cornice, il confine in sé concluso di una formazione, ha per il gruppo sociale un'importanza molto simile a quella che ha per un'opera d'arte. In questa esso esercita la due funzioni che sono propriamente soltanto i due aspetti di un'unica funzione, cioè di delimitare l'opera d'arte rispetto al mondo circostante e di chiuderla in se stessa; (...) simboleggiando l'unità autosufficiente dell'opera d'arte, essa rafforza al tempo stesso la sua realtà e la sua impressione. Così una società, per il fatto che il suo spazio esistenziale è compreso in confini ben consapevoli, è caratterizzata come una società coerente anche interiormente, e viceversa: l'unità dell'azione reciproca, la relazione funzionale di ogni elemento con l'altro, acquista la sua espressione spaziale nel confine che incornicia».

<sup>46</sup> Sul punto cfr. altresì I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010, pp. 57 ss.; A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivista AIC*, 3/2012, p. 12; G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., pp. 9 ss.

<sup>47</sup> D. MILLER, *Diritti territoriali: concetto e giustificazione*, in *Ragion Pratica*, 33/2009, pp. 437 ss.

<sup>48</sup> R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München-Leipzig, 1928, trad. it., F. Fiore, J. Luther, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988, pp. 109 ss., il quale afferma che la «funzione di integrazione del territorio consiste nel fatto che in esso si ripercuote l'adempimento dei compiti statali, posti rispetto ad esso: il territorio viene trasformato, diventa un prodotto della cultura e cioè non soltanto come sostrato di singoli svariati valori economici e culturali, ma come visione d'insieme della totalità del patrimonio di valori di uno stato e di un popolo».

L'appartenere al territorio diviene strumento di integrazione e, dunque, elemento per la concessione della cittadinanza, essendo cittadini coloro che vivono sul territorio e ne condividono i valori culturali e politici. Quanto alla cittadinanza, appunto, non si può indugiare oltre, evitando di individuare e costruire, come sostenuto da attenta dottrina, un «nuovo paradigma di cittadinanza»<sup>49</sup>, il quale deve trovare le proprie radici nella Costituzione e nel modello di società che con essa si intendeva instaurare. Non si può non scorgere, infatti, una tensione – giunta forse oramai al suo punto estremo di rottura – tra la normativa che disciplina l'acquisto della cittadinanza giuridica e i principi fondamentali dello Stato, quali quello di uguaglianza, quello democratico e quello dell'universalità dei diritti fondamentali.

Si ritiene dunque che la cittadinanza debba essere intesa come sociale prima ancora che giuridica; come un insieme di posizioni giuridiche soggettive – diritti e contestuali doveri – riconosciuto a tutti coloro che appartengono, vivono e partecipano ad una determinata comunità di riferimento. La cittadinanza, così intesa, potrà divenire elemento per la costituzione di una convivenza e di un'identità, strumento per un percorso di integrazione, capace di porre l'accento sulla vocazione inclusiva degli Stati, luoghi di accoglienza, affermazione e formazione degli individui. Un concetto di cittadinanza, dunque, che tende ad affievolire, se non a superare, la distinzione tra cittadino e straniero e che è in grado di farsi finanche 'traghettatore' verso la piena cittadinanza giuridica.

Attraverso l'affermarsi della cittadinanza sociale è dato infatti perseguire un progetto di democrazia maggiormente pluralista, che nell'ampliare la 'platea' degli attori che partecipano alla vita comunitaria, conduce necessariamente a *dovervi* ricomprendere anche coloro che, secondo lo Stato-Nazione, giuridicamente cittadini non sono<sup>50</sup>. La convinta adesione, da parte dello straniero, ai principi del pluralismo, dell'uguaglianza, della libertà e, non ultimo, della solidarietà, attraverso l'attribuzione nei suoi confronti della cittadinanza sociale, condurrebbe invero anche alla necessità di riconoscergli il diritto di far parte della comunità politica e statale in condizioni di piena parità con i cittadini e, quindi, anche l'attribuzione della cittadinanza giuridica.

---

<sup>49</sup> Cfr. S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit., p. 30.

<sup>50</sup> Emerge, in tutta la sua problematicità, il tema, che non è dato qui approfondire, dello *ius soli*, del riconoscimento del diritto di voto agli stranieri, dell'identità tra governati e governanti. Sul punto, tra i molti, cfr. E. GROSSO, *Cittadinanza e partecipazione politica a livello locale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli, 2007, pp. 3 ss.; B. CARAVITA, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., pp. 133 ss.; G. AZZARTI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2011, pp. 445 ss.

Una concezione permeabile del territorio e integrativa della cittadinanza che, dunque, rievocano lontanamente l'ospitalità universale di Kant<sup>51</sup> e l'universalizzazione dei diritti fondamentali di Habermas<sup>52</sup>, fondate sul necessario e reciproco riconoscimento fra gli uomini che abitano una determinata sfera spaziale e che condividono i valori che su di essa insistono. Una concezione diversa che consentirebbe di recuperare quelle assenze di cittadinanza alle quali si accennava *supra*, e di mettere in correlazione la sfera del cittadino 'giuridico' con l'orizzonte universale dell'umano<sup>53</sup>.

5. Si ritiene peraltro che queste differenti concezioni del territorio e della cittadinanza, che consentirebbero a ordinamenti statali sempre più 'scomposti' di non 'sfaldarsi', ma di giungere ad una loro «metamorfosi»<sup>54</sup> e ricomposizione, possano utilmente radicarsi in presenza di sistemi federali<sup>55</sup>, che sarebbero in grado, in quanto non caratterizzati dall'omogeneità tradizionale dello Stato nazionale, da un lato, di meglio interpretare, anche attraverso la devoluzione di poteri al proprio interno, le esigenze culturali, sociali ed economiche del territorio e della società<sup>56</sup> e, dall'altro, e contestualmente, di rendere il Paese 'sintonico' con quegli Stati e ordinamenti rispetto ai quali vi è uno stretto legame di interdipendenza.

---

<sup>51</sup> I. KANT, *Zum Ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, Königsberg, 1795, trad. it. R. Bordiga, *Per la pace perpetua*, Milano, 2003, pp. 65 ss. «Ospitalità», secondo l'A., è «il diritto che uno straniero ha di non essere trattato come un nemico a causa del suo arrivo sulla terra di un altro. (...) Non è un *diritto di accoglienza* a cui lo straniero possa appellarsi (...), ma un *diritto di visita*, che spetta a tutti gli uomini, il diritto di offrire la loro società in virtù del diritto della proprietà comune della superficie terrestre, sulla quale, in quanto sferica, gli uomini non possono disperdersi all'infinito, ma alla fine devono sopportare di stare l'uno a fianco dell'altro».

<sup>52</sup> J. HABERMAS, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt, 1996, trad. it., L. Ceppa, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, 1998. L'A., nella sua prefazione, sottolinea come «l'eguale rispetto per *chiunque* non concerne chi è simile a noi, bensì la persona dell'altro (degli altri) nella sua specifica diversità. E la responsabilità solidale per un altro visto *come uno di noi* si riferisce in realtà al 'noi' flessibile di una comunità che – riluttante verso ogni forma di sostanzialità – estende sempre 'più in là' i suoi porosi confini».

<sup>53</sup> Cfr., sul punto, S. BENHABIB, *Another Cosmopolitanism*, Oxford, 2006, trad. it. V. Ottonelli, *Cittadini globali*, Bologna, 2008.

<sup>54</sup> Si veda U. BECK, *The Metamorphosis of the World*, Cambridge, 2016, trad. it. M. Cupellaro, *La metamorfosi del mondo*, Roma-Bari, 2017, pp. 5 ss. Di 'metamorfosi', piuttosto che di 'cambiamento', parla l'A.; il cambiamento, infatti, «concentra l'attenzione su una caratteristica del futuro nella modernità – la trasformazione permanente – mentre i concetti di base, e le certezze su cui poggiano, rimangono costanti. La metamorfosi, invece, destabilizza proprio queste certezze della società moderna». Pensare dunque in termini di metamorfosi dello Stato significa comprendere e affrontare il fatto che sono cambiati i parametri e le certezze che fondano il nostro mondo. Mettersi nella condizione di pensare ciò che ritenevamo impensabile è inoltre, secondo l'A., condizione essenziale per cogliere in positivo tali mutamenti. Per il tema che si va qui trattando è quindi essenziale comprendere anzitutto che i concetti di territorio e cittadinanza sono profondamente mutati.

<sup>55</sup> Si è in questa sede consapevoli, e si condivide, la tesi di coloro (cfr., tra i molti, G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1991, vol. VI, p. 275) che ritengono che i concetti di stato federale e stato regionale, di confederazione e di organizzazione sovranazionale di stati sono astrazioni classificatorie che sfumano l'una nell'altra e che si riferiscono in realtà a ordinamenti concreti tra i quali intercorrono differenze ma non cesure rigidamente separanti».

<sup>56</sup> Cfr., tra i molti, C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in the Theory and Practice*, London, 1968, pp. 3 ss.; G. BOGNETTI, *Federalismo*, cit., p. 274; M. ALBERTINI, *Il federalismo*, Bologna, 1993, pp. 7 ss.; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, pp. 15 ss.

Rispetto a quest'ultima affermazione, ad esempio, si condivide la tesi di parte della dottrina secondo cui, per riuscire a fare fronte alla «crisi esistenziale» che sta attraversando l'Unione Europea e i suoi Stati membri, occorra procedere con una più convinta «strategia» di «unione federale in un'Europa differenziata»<sup>57</sup>.

Sistemi federali, dunque, che, per un verso, nascerebbero da processi «disaggregativi»<sup>58</sup>, volti a «tenere insieme chi altrimenti si dividerebbe», per dare risposta a richieste di autogoverno o di maggiore autonomia che, qualora inascoltate, potrebbero condurre alla dissoluzione dello Stato stesso. Daniel J. Elazar riteneva infatti che il federalismo fosse «un importante tentativo di conciliare il diffuso desiderio delle popolazioni di conservare o restaurare i vantaggi delle società di piccole dimensioni con la crescente necessità di combinarsi in sistemi sempre più grandi, allo scopo di impiegare risorse comuni o di mantenere o rafforzare la propria particolarità culturale all'interno di comunità più estese»<sup>59</sup>. Al tempo stesso, peraltro, dovrebbe essere un federalismo 'aggregativo', nel senso che in esso, rinunciandosi alla logica dell'esclusivo e pervasivo interesse statale, troverebbero fondamento e garanzia i principi di unitarietà e di solidarietà federale. Si tratterebbe dunque di un federalismo, come definito da attenta dottrina, «dei valori»<sup>60</sup>, in quanto orientato non a rompere, quanto piuttosto a rigenerare e rafforzare il vincolo solidale tra i differenti territori coinvolti e il popolo che su di essi insiste; capace di fare proprio e di inverare il «progetto emancipante» inscritto in Costituzione e di divenire punto di equilibrio tra la conservazione dell'integrità del territorio statale e la soddisfazione degli interessi interni al corpo sociale<sup>61</sup>. Un federalismo che, a livello statale, dovrebbe necessariamente portare con sé una ristrutturazione delle istituzioni, un coinvolgimento maggiore dei livelli di governo sub-statali nelle scelte nazionali attraverso forme di collaborazione e di governo condiviso del Paese<sup>62</sup>, nonché una convinta volontà di affrontare l'odierna «incapacità della legge a legare sul serio tra loro centro e periferia»<sup>63</sup>. Una ristrutturazione, in particolare, del Senato, la quale, 'portando' la periferia al centro, consentirebbe ai suoi interessi di fondersi,

<sup>57</sup> Cfr., sul punto, S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, 2017, pp. 183 ss.

<sup>58</sup> Cfr. F. PIZZETTI (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1996, p. 25; A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, 2010, pp. 96 ss.

<sup>59</sup> D.J. ELAZAR, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, 1987, trad. it. L.M. Bassani, *Idee e forme del federalismo*, Milano, 1995, p. 7.

<sup>60</sup> M. PACINI (a cura di), *Un federalismo dei valori*, Torino, 1996, pp. 11 ss.

Sul punto si vedano inoltre, tra i molti, R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, cit.; A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. del Dir.*, 1991, pp. 639 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992; F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale per valori*, in *Il Dir. Eccl.*, 1/1995, pp. 66 ss.

<sup>61</sup> Cfr., tra i molti, K.C. WHEARE, *Federal Government*, London, 1963, trad. it., S. Cotta, *Del governo federale*, Bologna, pp. 91 ss.

<sup>62</sup> Sul punto, tra i molti, cfr. C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in the Theory and Practice*, cit., pp. 76 ss.

<sup>63</sup> Cfr. M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Reg.*, 4/2012, pp. 675 ss.

integrandosi, con quelli dello Stato<sup>64</sup>. Una ristrutturazione in senso federale che dovrebbe altresì imporre ai territori infra-statali l'assunzione di una più intensa responsabilità, accompagnata peraltro da rinnovati poteri e da maggiori risorse; territori che, di conseguenza, diverrebbero in grado di produrre, riprodurre e mantenere realmente i valori costituzionali. Territori federati che avranno il dovere di contribuire, secondo una logica dinamica, alla definizione, tutela e valorizzazione della cittadinanza sociale, arricchendola di contenuti, sì diversi, ma comunque sempre unitari<sup>65</sup>.

Un modello federale, dunque, soprattutto *solidale*<sup>66</sup>, che consentirebbe di transitare dalla tentazione di costruire muri a un processo di integrazione smendiana, in cui sfera sociale e Stato sappiano compenetrarsi dinamicamente e in cui lo Stato riesca a costruirsi 'continuativamente', sorretto dalla convinta adesione interiore dei soggetti che vi insistono; un federalismo che, prima ancora, potrebbe impedire l'emersione di frontiere interne all'ordinamento stesso, fonte – come evidenziava Giorgio Lombardi<sup>67</sup> – di privilegio e, dunque, di diseguaglianza.

Una visione federalista che, in ultima analisi, presupponga – come auspicato da Mario Albertini<sup>68</sup> – non una «cultura della nazione», creatrice di nazionalismi, bensì, kantianamente, una cosmopolita «cultura dell'unità del genere umano», che sappia garantire il diritto al rispetto per quello che siamo e il diritto a

---

<sup>64</sup> Cfr. G. PASTORI, *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, in *Le Reg.*, 2-3/2011, p. 585, il quale ritiene che l'autonomia regionale non possa che «trovare presidio in una reale profonda “regionalizzazione” del centro»; G. FALCON, *Le istituzioni della condivisione*, in *Le Reg.*, 4/2012, pp. 667 ss.

<sup>65</sup> Sul punto M. LUCIANI, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, p. 225, il quale afferma, riprendendo il titolo di uno scritto di Konrad Hesse, che parlare di 'Stato federale unitario' è tutt'altro che contraddittorio.

<sup>66</sup> Cfr., sul punto, S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. e Soc.*, 1/1996, pp. 1 ss., spec. p. 6, il quale ricorda come il principio di solidarietà costituisca non solo «uno dei molti valori costituzionali posti in essere espressamente» dalla nostra Costituzione repubblicana, ma, dato ancora più rilevante, esso debba essere riconosciuto come «principio fondante della nostra convivenza di Stato democratico, facendosi tutt'uno col principio personalista, essendo a questo inscindibilmente legato».

Interessanti, in proposito, sono inoltre le riflessioni dell'economista J.E. STIGLITZ, *The Great Divide. Unequal Societies and What We Can Do About Them*, 2015, trad. it. D. Cavallini, M.L. Chiesara, *La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*, Torino, 2017, il quale, nel riflettere sulla «grande frattura», nel senso di «immensa disuguaglianza» che si sta creando negli Stati Uniti e in molti Paesi avanzati, ritiene che il problema derivi dal fatto che la ripresa economica dell'ultimo decennio «è stata guidata dall'1% per l'1%» della popolazione e che proprio «la disuguaglianza economica produca e rinforzi la disuguaglianza politica», la quale, con un circolo vizioso, rinforza ulteriormente la prima. L'A. (p. 419) ritiene dunque necessario riflettere su una strategia di crescita sostenibile (che reinvesta i proventi e non si limiti allo sfruttamento delle risorse), ma soprattutto *inclusiva*, volta a promuovere la solidarietà sociale.

<sup>67</sup> G. LOMBARDI, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Dir. e Soc.*, 1/1985, pp. 47 ss.

<sup>68</sup> M. ALBERTINI, *Il federalismo*, cit., pp. 289 ss. Cfr. anche C. MALANDRINO, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma, 1998, p. 161.



essere effettivamente riconosciuti dagli altri come partecipi, sullo stesso piano, alla «cerchia sociale comune»<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Cfr. A.E. GALEOTTI, *La politica del rispetto. Fondamenti etici della democrazia*, Roma-Bari, 2010; G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017, p. 55.