

Materiali del Panel
“Coesione economica, sociale e territoriale nella società civile in trasformazione”
Chair, Giuseppe Caia e Maria Giulia Roversi Monaco

nell’ambito della
IV Conferenza annuale Icon-S Italian Chapter
“Politica e istituzioni tra trasformazioni e riforme”
Università Bocconi, Milano 13 e 14 ottobre 2023

Il presente scritto è stato realizzato nell’ambito delle attività di ricerca della SP.I.S.A. – Scuola di Specializzazione in Studi sull’Amministrazione Pubblica – Università di Bologna

I VALORI DELLA COESIONE COME FORMULA DI GARANZIA BASILARE NELLE COMUNITÀ (E PER LA LORO CONFIGURAZIONE COME COLLETTIVITÀ DI INDIVIDUI)

DOTT. PIER FRANCESCO BRESCIANI
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE ALMA MATER RESEARCH INSTITUTE FOR HUMAN-CENTERED ARTIFICIAL INTELLIGENCE –
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

SOMMARIO: 1. *Le dimensioni costituzionali della coesione nelle società civili in trasformazione* – 2. *Il posto classico della coesione nello Stato costituzionale e il problema dell’effettività* – 3. *Coesione e sviluppo del costituzionalismo europeo* – 4. *Coesione e costituzionalismo globale?* – 5. *L’attualità dei valori della coesione per lo sviluppo del costituzionalismo.*

1. Le dimensioni costituzionali della coesione nelle società civili in trasformazione.

La mia relazione riguarda il posto dei valori della coesione nel contesto del costituzionalismo contemporaneo e, in particolare, alla luce delle trasformazioni in corso nella società civile.

Com’è noto, i valori della coesione hanno tradizionalmente avuto un ruolo importante nella teoria costituzionale. Il funzionamento dello Stato costituzionale presuppone infatti un certo grado di coesione politica, economica e sociale. Questo livello di coesione minimo è assicurato, in linea di principio, dall’adempimento dei doveri costituzionali di solidarietà connessi alla cittadinanza¹.

In questa prospettiva, la coesione opera, cioè, sia come garanzia basilare *nelle* comunità (perché l’effettivo godimento dei diritti è possibile solo se tutti adempiono ai propri doveri) sia come fondamento *delle* comunità (nel senso che l’insieme dei titolari di diritti e doveri permette di identificare il perimetro della comunità nazionale).

Questa ricostruzione classica sconta tuttavia alcuni problemi se confrontata con alcune trasformazioni sociali di lungo periodo che stanno interessando la società civile occidentale. Ne menziono due particolarmente importanti: 1) la partecipazione sempre maggiore alla società civile nazionale di soggetti non cittadini, connessa a fenomeni regionali di libera circolazione delle persone e, più in generale, ai grandi fenomeni migratori, e 2) l’emergere di nuove collettività disancorate dai confini nazionali quale conseguenza di processi di integrazione politica sovranazionale e della globalizzazione.

¹ Cfr. da ult. I. MASSA PINTO, *Doveri*, in C. CARUSO-C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Il Mulino, 2021, 294 ss. con ampi riferimenti agli studi dottrinali classici di LOMBARDI, MORELLI, GROSSO e LUCIANI.

Mentre il primo di questi temi è da tempo problematizzato nella prospettiva costituzionale classica con riferimento al fenomeno della “crisi della cittadinanza”², la progressiva emersione di nuove e più ampie comunità di diritto oltre lo Stato è l’oggetto di filoni di pensiero giuscostituzionalistico più recenti individuabili, in generale, nel costituzionalismo europeo³ e nel costituzionalismo globale⁴.

Per dare una visione d’insieme del rapporto tra valori della coesione e costituzionalismo oggi è dunque necessario tenere conto di tutte e tre queste dimensioni, di cui cercherò qui di ricostruire, in maniera necessariamente schematica e non esaustiva, alcuni dei tratti più caratterizzanti dell’attuale periodo storico. In particolare, ricostruiti i termini tradizionali di tale rapporto nel costituzionalismo nazionale (paragrafo 2), mi concentrerò su alcuni loro sviluppi che mi sembrano particolarmente significativi nelle altre due dimensioni oltre lo Stato (paragrafi 3 e 4). Cercherò infine di evidenziare, nelle conclusioni, cosa emerge da questa visione d’insieme e perché dovrebbero essere seriamente considerati anche da chi vuole riflettere sul problema nel contesto italiano (paragrafo 5).

2. Il posto classico della coesione nello Stato costituzionale e il problema dell’effettività.

Al livello nazionale, il rapporto tra valori di coesione e diritto costituzionale è articolato su moduli noti e storicamente connessi all’evoluzione in senso democratico-sociale dello Stato.

Il dovere di solidarietà – che attiene, in ultima analisi, alla considerazione (politica) delle ragioni e alla condivisione (materiale) delle risorse⁵ – riguarda sia gli individui singolarmente considerati (nella forma della tutela dei diritti delle minoranze, della redistribuzione mediante il prelievo fiscale, ecc.) sia le formazioni sociali, tra cui, soprattutto, le autonomie territoriali quali enti esponenziali di comunità locali⁶.

La “coesione sociale, economica e territoriale”, su cui il nostro *panel* si concentra, è, in particolare, una formula che viene in genere riferita proprio all’applicazione del dovere di solidarietà alle autonomie territoriali.

Nel contesto italiano, ad esempio, questa formula ha storicamente avuto la funzione di conciliare il principio autonomista con quello, supremo, di unità della Repubblica, concretizzandosi – nel disegno del Costituente – soprattutto nella definizione da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni (117, comma 3, lett. m Cost.) e negli interventi perequativi e speciali previsti dall’art. 119 Cost. per garantirne il finanziamento (con possibilità di intervento sostitutivo *ex art.* 120 Cost.).

Valorizzando questo quadro di diritto positivo, l’autonomia territoriale è stata così ricostruita *in funzione* della coesione e della realizzazione degli obiettivi di progresso sociale stabiliti dall’art. 3, comma 2, Cost. dalla giurisprudenza costituzionale⁷ e dalla letteratura giuridica⁸.

Per limitarsi alla prospettiva costituzionalistica, il problema principale di questo modello – astrattamente pacifico per la riflessione dottrinale maggioritaria che, da tempo, concorda su una concezione solidarista dell’autonomismo italiano – resta quello della sua parziale inattuazione in concreto⁹.

² V. A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2, 2015, 303 ss.

³ V. M. DANI-A.J. MENÉNDEZ, *Costituzionalismo europeo*, ESI, 2022.

⁴ V. L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Gius. Laterza, 2021, 405 ss.

⁵ Cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 4, 2012, 536 ss.

⁶ V. già A. MORRONE, *Solidarietà e autonomie territoriali nello Stato regionale*, in B. PEZZINI-C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, 2005, 27 ss.

⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 188 del 2016 («È opportuno in proposito ricordare che l’art. 1 della legge n. 42 del 2009 declina l’autonomia degli enti territoriali *come finalizzata a garantire “i principi di solidarietà e di coesione sociale [nonché] la massima responsabilizzazione [di detti enti] e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti”*», corsivo aggiunto).

⁸ V. ad es., da ult., D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, ESI, 2023, 69 ss.

⁹ Cfr. Corte dei conti, sez. Autonomie, Audizione della Corte dei Conti sui sistemi tributari delle Regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell’attuazione del federalismo fiscale e dell’autonomia differenziata, 11 dicembre 2019, accessibile su <https://www.corteconti.it/Download?id=908e4fe1-bb09-41aa-9e93-3f15b6537a02>. In letteratura v. M. BERGO, *L’autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L’esperienza dei fondi settoriali*, 4, 2023, 35 ss.

Difatti, finanche la Corte costituzionale, che ha in passato teso a considerare i problemi di funzionamento dei fondi perequativi come “meri inconvenienti di fatto” irrilevanti al fine del giudizio di legittimità costituzionale¹⁰, ha invece da ultimo riconosciuto, ad esempio, che «la linearità del disegno iniziale [...] nel tempo si è vieppiù complicata, rendendo farraginoso e sempre meno trasparente il funzionamento del Fondo di Solidarietà Comunale, fino anche a generare “criticità nella distribuzione delle risorse fra i Comuni italiani” (sentenza n. 220 del 2021)»¹¹.

Ciononostante, un intervento del giudice costituzionale continua ad essere tendenzialmente ritenuto inammissibile per la pluralità di soluzioni possibili per il legislatore e per l’alto valore politico della scelta sull’allocazione delle risorse. In definitiva, cioè, la Corte afferma di non poter esercitare «una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative [...] a quelle adottate dallo Stato [anche se] in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato»¹².

In altre parole, la giurisprudenza costituzionale ormai consolidata – pur formalmente impegnata sia ad evitare eccessi di centralizzazione sia a garantire le prestazioni di base sull’intero territorio¹³ – ha finito per tollerare interventi statali distonici rispetto all’una e all’altra finalità, preferendo dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale nonostante l’esistenza di nuove tecniche decisorie che le avrebbero astrattamente consentito i richiesti interventi suppletivi¹⁴.

In linea di massima, pertanto, l’esperienza italiana mostra che l’effettività dei valori costituzionali della coesione non può essere pienamente assicurata dai soli organi di garanzia di un ordinamento giuridico, ma è tuttora necessariamente rimessa – almeno in parte – all’attuazione di politiche da parte degli organi di indirizzo che siano di essi un coerente sviluppo.

3. Coesione e sviluppo del costituzionalismo europeo.

Al livello europeo, invece, la solidarietà nel senso di coesione ha tradizionalmente riguardato soprattutto la coesione tra Stati membri siccome la cittadinanza europea, che pure rappresenta per la Corte di giustizia lo *status* fondamentale di tutti i cittadini degli Stati dell’Unione¹⁵, non prevede infatti, per ora, doveri paragonabili a quelli connessi alla cittadinanza nazionale¹⁶.

Il modello di intervento classico nel contesto della politica UE di coesione economica, sociale e territoriale – finalizzata a promuovere uno sviluppo armonioso dell’Unione, ridurre i divari tra livelli di sviluppo delle varie regioni e a sostenere le regioni svantaggiate –¹⁷ è stato quello di istituire fondi, strutturali e di investimento speciale, e la concessione di finanziamenti per interventi gestiti direttamente dallo Stato membro beneficiario sotto la supervisione della Commissione¹⁸. In linea di massima, poiché il bilancio dell’Unione europea deriva in gran parte da contributi degli Stati Membri parametrati al loro livello di prosperità economica (secondo indici come il RNL), questi interventi danno origine a forme (limitate) di redistribuzione delle risorse¹⁹.

¹⁰ Cfr. M. BERGO, *Autonomia di entrata dei comuni e strumenti perequativi*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 1, 2023, 11.

¹¹ Corte cost., sent. n. 71 del 2023, cons. dir. 9.

¹² Corte cost., sent. n. 71 del 2023, cons. dir. 17.

¹³ Così sin da Corte cost., sent. n. 370 del 2003.

¹⁴ Penso, in particolare, alla tecnica della doppia pronuncia (utilizzata per la prima volta nel caso dell’aiuto al suicidio con il binomio Corte cost., ord. 207 del 2018 e sent. n. 242 del 2019 e poi, di nuovo, nella giurisprudenza successiva) e a quella delle c.d. rime adeguate (cfr. Corte cost., sent. n. 62 del 2022, cons. dir. 7).

¹⁵ CGUE, sentenza 20 settembre 2001, *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, in causa C-184/99, §31.

¹⁶ Cfr. F. POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri*, in *Rivista AIC*, 2020, 485 ss.

¹⁷ Art. 4, par. 2, lett. c e art. 174 TFUE. Per una ricostruzione storica della politica di coesione v. G.P. MANZELLA– C. MENDEZ, *The turning points of EU Cohesion policy*, in “An Agenda for a reformed Cohesion Policy”, 2009. Sullo sviluppo v. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/future-cohesion-policy_en.

¹⁸ V. ad es. Regolamento UE 2021/1058 del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

¹⁹ Ne è una riprova il noto regime derogatorio del c.d. «chèque britannico» erogato per correggere la situazione del Regno Unito di “contributore netto”.

Di recente, tuttavia, la strategia dell'Unione di *integration through fundings*²⁰ ha avuto due avanzamenti molto significativi.

Il primo è rappresentato dalla Decisione 2020/2053 del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea che, come noto, ha attribuito alla Commissione «in via eccezionale e temporanea, il potere di contrarre sui mercati dei capitali prestiti fino a 750 000 milioni di EUR a prezzi 2018 per conto dell'Unione [per] garantire all'Unione una capacità finanziaria sufficiente in caso di shock economici [...] senza aggiungere pressione sulle finanze degli Stati membri in un momento in cui i bilanci nazionali sono già sottoposti a enormi sollecitazioni per finanziare le misure economiche e sociali varate in risposta alla crisi»²¹. In particolare, questo ricorso a debito dell'Unione è stato utilizzato per finanziare gli strumenti UE per la ripresa (*Recovery Fund* o *NextGenerationEU*)²² e contro la disoccupazione (SURE)²³, entrambi adottati in forza dell'art. 122 TFUE, che autorizza «in uno spirito di solidarietà tra Stati membri» ad adottare «misure adeguate alla situazioni economica» e a concedere «assistenza finanziaria» agli Stati membri.

Questi strumenti – pur caratterizzati da eccezionalità e temporaneità – sono molto significativi perché dimostrano l'esistenza di margini²⁴, a Trattati invariati, per interventi europei di stampo sostanzialmente federale²⁵ che mirano a realizzare i valori della coesione economica e sociale a livello sovranazionale attraverso forme di mutualizzazione dei rischi e redistribuzione delle risorse secondo i bisogni²⁶.

Il secondo avanzamento è connesso all'introduzione di forme di condizionalità finanziaria a tutela dei valori fondamentali dell'UE e del rispetto dello Stato di diritto con il Regolamento UE 2020/2092 del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione²⁷. In base a questa disciplina, le Istituzioni UE possono adottare misure come la sospensione dei pagamenti e la riduzione di impegni di finanziamenti in caso di violazioni del principio dello Stato di diritto che compromettano o rischino seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari.

Come ha chiarito la Corte di giustizia, rigettando i ricorsi di Ungheria e Polonia contro il Regolamento, il meccanismo di condizionalità è strettamente connesso alla coesione europea in quanto persegue la finalità di tutelare il «il bilancio dell'Unione [che] è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare, nelle politiche e nelle azioni dell'Unione, il principio di solidarietà, di cui all'articolo 2 TUE [...] l'attuazione [del quale] si basa sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri nell'utilizzo responsabile delle risorse comuni iscritte nello stesso bilancio[, la quale] si basa

²⁰ È un concetto sviluppato soprattutto da B. DE WITTE per riferirsi a un'interpretazione orientata all'integrazione delle basi legali già previste dai Trattati UE che possono consentire spese comuni (v. ad es. B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, 670 ss.).

²¹ Decisione 2020/2053 del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, considerando 14, di cui v. anche art. 5.

²² Regolamento (UE) 2020/2094 del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

²³ Regolamento (UE) 2020/672 del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19

²⁴ Cfr., nel contesto del sindacato *ultra vires*, anche BVerfG, 6 dicembre 2022 - 2 BvR 547/21.

²⁵ Cfr. A.M. PORRAS-GOMEZ, *The EU Recovery Instrument and the Constitutional Implications of its Expenditure*, in *European Constitutional Law Review*, 19, 2023, 20-21 («On one hand, there is a supranational push: the very budgetary increase, the new fiscal stabilisation function, the enhanced redistributive function, the reinforced monitoring of national macroeconomic policies and the strong capacity of the Commission to suspend funds on its own initiative in cases of unsatisfactory fulfilment of milestones and targets, go in the supranational sense of greater European integration, a 'federal upgrading', and a more 'citizen-centered' view. In the same vein, the fact that the fiscal stabilisation function applies equally to Eurozone and non-Eurozone member states (despite the fact that the Recovery Instrument, as an expression of a fiscal power, is intrinsically connected to the Economic and Monetary Union, complementing its monetary side with a fiscal side) counters the trends towards a multi-speed Europe fragmentary institutional design»).

²⁶ Cfr. tra molti G.P. MANZELLA, *Il 'tempo' della politica di coesione*, in *federalismi.it*, 13, 2021 e S. GIUBBONI, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quad. cost.*, 1, 2021, 218 ss.

²⁷ V. in generale C. FASONE, *La condizionalità nella nuova governance postpandemica, tra rule of law e uso del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Cittadinanza europea*, 2, 2022, 5 ss.

a sua volta [...] sull'impegno di ciascuno degli Stati membri a conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione e a rispettare [...] i valori contenuti nell'articolo 2 TUE»²⁸. In altre parole, il meccanismo di condizionalità opera come garanzia della coesione politica minima presupposta dalla costruzione costituzionale europea.

Un altro aspetto molto significativo di questa nuova disciplina, sempre nella prospettiva della coesione, è l'affermazione della regola per cui l'attivazione della condizionalità non deve ledere i «legittimi interessi dei destinatari finali e dei beneficiari». In particolare, «tenendo conto del fatto che in regime di gestione concorrente i pagamenti effettuati dalla Commissione a favore degli Stati membri sono giuridicamente indipendenti dai pagamenti effettuati dalle autorità nazionali a favore dei beneficiari» – proprio secondo il modello classico che ho sopra descritto – il Regolamento chiarisce che «le opportune misure adottate a norma del presente regolamento non dovrebbero essere considerate incidere sulla disponibilità di finanziamenti per i pagamenti a favore dei beneficiari secondo i termini di pagamento stabiliti dalla normativa settoriale e finanziaria applicabile»²⁹.

In questo modo, cioè, il paradigma classico di coesione tra Stati membri si sposta da una concezione interstatale a una concezione autenticamente sovranazionale, perché vengono previste garanzie giuridiche a favore del destinatario persona fisica, identificato direttamente dal diritto UE quale beneficiario finale della solidarietà europea.

4. Coesione e costituzionalismo globale?

Quanto infine al livello globale, in assenza di forme istituzionali di integrazione politica paragonabili a quelle sviluppatesi nel contesto dell'Unione europea, alcuni spunti per una prima problematizzazione della questione della coesione mi sembrano comunque già rintracciabili nell'attività delle Corti che mira ad affermare una reale universalità dei diritti costituzionali.

Faccio due esempi: una recente sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sulla *Klimaschutzgesetz* e una sentenza poco più risalente della Corte di giustizia dell'UE.

Ai fini del mio discorso, la sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021 non rileva tanto per la decisione molto commentata di dichiarare la legge sulla protezione del clima incompatibile con la Costituzione³⁰, quanto per avere ammesso il ricorso di dieci persone residenti in Asia, le quali lamentavano che la Germania, mediante la mancata adozione di misure sufficienti per contrastare il cambiamento climatico, stesse violando i loro diritti costituzionali alla vita e all'integrità fisica³¹ nonché alla proprietà³².

Per costruire il loro caso, i ricorrenti avevano anzitutto evidenziato che il Bangladesh e il Nepal sono aree particolarmente esposte alle conseguenze dei cambiamenti climatici sia per ragioni geografiche sia per l'assenza, a livello nazionale, di politiche pubbliche effettive di mitigazione dei loro effetti negativi sulla popolazione³³; avevano quindi spiegato perché la lesione dei loro diritti fondamentali dovesse considerarsi attuale, rappresentando alla Corte come non soltanto essi (con le rispettive popolazioni) avessero già subito gravi danni, ma corressero anche il rischio concreto di subire danni ulteriori e irrimediabili per possibili catastrofi naturali causate dal cambiamento climatico³⁴.

²⁸ CGUE, sentenza 16 febbraio 2022, in causa C-156/21, §129.

²⁹ Regolamento UE 2020/2092 del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, considerando 9 e v. anche art. 5 parr. 2 ss. Sul punto cfr. J. ŁACNY, *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 13, 2021, 99-100 e criticamente, in riferimento a un caso di attivazione del meccanismo di condizionalità per fondi riferiti all'istruzione, O. CERAN-Y. GUERRA, *The Council's Conditionality Decision as a Violation of Academic Freedom?*, in *Verfassungsblog*, 23 marzo 2023.

³⁰ V. M. PIGNATARO, *Il giudice costituzionale tedesco parla al futuro. La protezione del clima e la sua dimensione internazionale come limite alla discrezionalità legislativa*, in *Quad. cost.*, 3, 2021, 694 ss.

³¹ GG Art. 2.2

³² GG Art. 14.1

³³ BVerfG, 24 marzo 2021 - 1 BvR 2656/18 -, §§79-82.

³⁴ BVerfG, 24 marzo 2021 - 1 BvR 2656/18 -, §83.

La Corte costituzionale tedesca ha dichiarato ammissibile il ricorso affermando, da un lato, che non si può escludere *a priori* che i diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione implicino in capo allo Stato un'obbligazione positiva di contribuire a proteggere tutte le persone – anche straniere e residenti in paesi esteri – dagli effetti negativi del cambiamento climatico³⁵ e, dall'altro, che ai fini dell'ammissibilità di un *Verfassungsbeschwerde* è sufficiente che questi lamenti la violazione di un proprio diritto fondamentale (in una logica per certi versi assimilabile a quella delle c.d. azioni popolari)³⁶. Anche se la Corte dichiara il ricorso degli stranieri infondato nel merito³⁷, l'ammissibilità di una simile azione giudiziaria appare, di per sé, un dato significativo per i costituzionalisti in quanto rilevatore di potenzialità transnazionali dei modelli di giustizia costituzionale contemporanei a cui generalmente non si pensa. Infatti, l'affermazione fatta dalla Corte «in linea di principio»³⁸, benché non conduca all'accoglimento del ricorso, presuppone difatti due elementi di diritto non scontati: 1) l'esistenza di un obbligo costituzionale per lo Stato tedesco di perseguire una politica, anche estera, di contrasto ai cambiamenti climatici nell'interesse di tutti e 2) la giustiziabilità della sua inosservanza da parte di chiunque sia affetto da tale decisione, anche se estraneo alla comunità politica di riferimento.

Nella sostanza, questo indica che esistono doveri di solidarietà discendenti dal diritto costituzionale nazionale da adempiere *anche* nei confronti di soggetti non appartenenti alla collettività nazionale e che già esistono strumenti di partecipazione di questi soggetti al *decision-making process* nazionale (seppure giudiziari). L'adempimento di questi doveri non è peraltro a costo zero e, dunque, costituisce una forma (ancorché minima) di condivisione delle risorse.

Un ragionamento simile è stato svolto, in passato, anche dalla Corte di Giustizia dell'UE per affermare l'applicazione extraterritoriale della Carta dei diritti fondamentali UE nel caso *Fronte Polisario v. Council* (T-512/12)³⁹.

In questo caso la Corte ha infatti affermato che nel concludere un Accordo internazionale tra UE e Marocco per facilitare l'esportazione in UE di prodotti provenienti dalla regione del Sahara occidentale (territorio internazionalmente conteso), il Consiglio avrebbe dovuto assicurarsi che i processi di produzione di tali beni non fosse condotta causando danni alla popolazione del luogo e in modo da violarne i diritti fondamentali⁴⁰.

Anche in questo caso, cioè, il diritto costituzionale UE è stato interpretato nel senso di imporre di considerare gli interessi di soggetti non appartenenti alla società europea e, dunque, di subordinare il perseguimento dell'interesse generale di un gruppo al rispetto di doveri minimi di protezione riferibili a un altro gruppo in una logica chiaramente riconducibile a quella della solidarietà e della coesione.

Complessivamente, pertanto, queste decisioni sembrano mostrare che i valori della coesione sottesi al diritto costituzionale vigente non sono limitati alla comunità politica nazionale, ma posseggono già le necessarie virtualità transnazionali per divenire anche strumenti di garanzia basilare dei diritti di una emergente comunità globale.

5. L'attualità dei valori della coesione per lo sviluppo del costituzionalismo.

³⁵ BVerfG, 24 marzo 2021 - 1 BvR 2656/18 -, §101, §§175 ss.

³⁶ BVerfG, 24 marzo 2021 - 1 BvR 2656/18 -, §110

³⁷ BVerfG, 24 marzo 2021 - 1 BvR 2656/18 -, §§173 ss. La decisione dipende, in particolare, dal rispetto degli standard derivati dalla Costituzione per valutare l'adempimento dell'obbligazione positiva dell'«assoluta mancanza di misure di contrasto al cambiamento climatico» e dell'«adozione di misure manifestamente inadeguate, da valutarsi anche in relazione alla concreta possibilità di intervento della Germania».

³⁸ BVerfG, 24 marzo 2021 - 1 BvR 2656/18 -, §174.

³⁹ V. E. KASSOTTI, *The extraterritorial applicability of the EU Charter of Fundamental Rights: some reflections in the aftermath of the Front Polisario saga*, in *European Journal of Legal Studies*, 2, 2020, 117 ss.

⁴⁰ CGUE, sentenza 10 dicembre 2015, *Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)* contro Consiglio dell'Unione europea, in causa T-512/12, §§§§223 ss. e spec. §228 e §231 (poi riformata, ma non su questo punto).

Uno degli scopi che il *panel* si proponeva era quello di indagare il ruolo che giocano oggi i valori della coesione nella realizzazione di una società civile equa, giusta ed inclusiva, ossia di uno degli scopi fondamentali del costituzionalismo inteso come dottrina politica⁴¹.

L'analisi che ho cercato di condurre mostra che i valori della coesione non solo sono ancora un elemento imprescindibile dell'organizzazione degli Stati costituzionali contemporanei, ma svolgono anche un ruolo propulsivo dell'integrazione politica e sociale a livello europeo e globale.

A questi livelli, infatti, legislazioni e decisioni giudiziarie ispirate all'obiettivo di garantire forme più strette di coesione risultano ancora fattivamente collegate alla logica originaria dell'affermazione delle garanzie basilari degli individui e al rafforzamento (o alla creazione) di vincoli sociali per la loro configurazione come comunità.

Questa conclusione generale sulla perdurante attualità e natura fondativa dei valori della coesione per il costituzionalismo sembra avere, peraltro, un importante rilievo di ritorno anche per la dimensione nazionale. Se questo è il legame che esiste in teoria tra realizzazione della coesione e costituzionalismo, ci sono molte buone ragioni di politica costituzionale per sostenere che sia agli organi di indirizzo politici sia a quelli di garanzia sarebbero richiesti interventi ben più incisivi per garantire finalmente la piena effettività di un quadro istituzionale già comprensivamente disegnato dalla Costituzione repubblicana. Come spero di aver mostrato, infatti, lo Stato costituzionale e la coesione della società nazionale, su cui esso poggia, restano tuttora i principali fondamenti degli attuali processi progressivi di costruzione di nuove e più ampie comunità di diritto, in Europa e oltre.

⁴¹ Cfr. A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Gius. Laterza, 1997, 3 ss.