

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**BARBARA GUASTAFERRO**

**PRINCIPIO DI UNITÀ, *REFERENDUM* CONSULTIVI  
REGIONALI E SOVRANITÀ FRAMMENTATA**

**28 APRILE 2020**



## Barbara Guastafarro

### Principio di unità, referendum consultivi regionali e sovranità frammentata

SOMMARIO: 1. L'anti-regionalismo in Assemblea costituente. – 2. La costituzionalizzazione del principio autonomistico. – 3. Il “limite logico” allo sviluppo delle autonomie rappresentato dal principio di unità e indivisibilità della Repubblica. – 4. Corte costituzionale e “non frazionabilità” del popolo in sede di revisione costituzionale. – 5. Corte costituzionale e negazione della sovranità “parziale”. – 6. Considerazioni conclusive.

#### 1. L'anti-regionalismo in Assemblea costituente

Durante i lavori dell'Assemblea costituente, Benedetto Croce definì “pauroso...il favoreggiamento e l'istigazione al regionalismo, l'avviamento ...verso un vertiginoso sconvolgimento del nostro ordinamento statale e amministrativo”, che stava “andando incontro all'ignoto con complicate e inespérimentate istituzioni regionali”<sup>1</sup>. Analogamente, un altro insigne liberale, Vittorio Emanuele Orlando, ritenne le Regioni persino non degne di rientrare nella “materia costituzionale”, dubitando fortemente “delle ragioni per le quali questo nuovo eventuale ente debba essere inserito in Costituzione, come se si trattasse di una riforma influente sugli ordinamenti strutturali dello Stato”. E mise in guardia i costituenti, sostenendo che l'istituzione delle Regioni avrebbe creato “tali conflitti con il potere legislativo dei Governi futuri, cioè con voi stessi...che troverete insopportabili i limiti che siete venuti qui stabilendo. Da legislatori vi detesterete come costituenti!”<sup>2</sup>. Indubbiamente, l'avversione tanto verso l'ignoto, evocata da Benedetto Croce, quanto verso i potenziali limiti al potere sovrano del Parlamento, evocata da Vittorio Emanuele Orlando, erano espressione del consolidato anti-regionalismo che connotava il pensiero liberale, per certi versi nostalgico per l'unità intesa come conquista risorgimentale. Tuttavia, tali posizioni mettono in luce i sentimenti anti-regionalisti che pervasero, ben prima dell'Assemblea Costituente, molte forze politiche che vedevano nelle Regioni un rischio sia per il carattere unitario del Paese, caro a taluni esponenti della classe politica prefascista, sia per le più moderne prospettive della pianificazione economica nazionale, care soprattutto agli esponenti del partito comunista<sup>3</sup>. Come osservato da Vezio Crisafulli con riferimento alle autonomie, “entro i limiti prestabiliti, questi enti territoriali sono capaci...di fare politica, di esprimere ed attuare propri indirizzi generali, anche divergenti o contrastanti rispetto all'indirizzo politico generale perseguito, su piano nazionale, dal governo dello Stato”<sup>4</sup>. Si spiegano così “le esitazioni e i timori dei Costituenti nell'allestire il nuovo sistema delle autonomie regionali, avvertendosi probabilmente quanto fragile fosse ancora il sentimento di unità e quanto rischioso fosse l'introduzione di un regionalismo anche, tutto sommato, modesto” come quello disegnato dalla Costituzione repubblicana<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> AC, 11 marzo 1947, 2007-8, citati in S. STAIANO, *Costituzione italiana: Articolo 5. La Repubblica, una e indivisibile*, Roma, Carocci, 2017, 36.

<sup>2</sup> AC 13 giugno 1947, 4779, citato in S. STAIANO, *Costituzione italiana: Articolo 5*, cit., 35.

<sup>3</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, 9. In generale, sul tema, tra molti, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione. Saggi*, Padova, 1954; G. BERTI, *Articolo 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975; R. BIFULCO, *Articolo 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. Olivetti (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2006, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2017, A. LUCARELLI, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, Giuffrè, 2004, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005 e, da ultimo, S. STAIANO, *Costituzione italiana: Articolo 5*, cit.

<sup>4</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, Cedam, 1970, 59.

<sup>5</sup> P. COSTANZO, *Il regionalismo visto da Pasquale Costanzo*, intervista curata dalla Redazione di *Diritti Regionali*. (11 maggio 2011). L'Autore nota anche come “l'autonomia sia stata sempre accompagnata (anche attualmente) da contrappesi idonei a garantire l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei predetti diritti, per non dire che il federalismo non vi ha mai goduto di buona stampa, venendo persino considerato, in certe epoche, come un attentato all'unità della Nazione”.

Al di là della possibilità (talvolta percepita come pericolo) che l'autonomia potesse declinarsi in chiave squisitamente *anti-unitaria*, anche l'assenza di autentiche spinte identitarie su base regionale<sup>6</sup> costituiva un potenziale freno alla scelta regionalista, quasi qualificata come una sorta di codificazione dell'"inesistente", di riconoscimento costituzionale di entità che non corrispondevano a frazioni di territorio pre-esistenti<sup>7</sup>. Notoriamente, l'elencazione delle Regioni contenuta nell'articolo 131 della Costituzione si basava su entità artificiali, prive di un tessuto culturale comune, in quanto basate su circoscrizioni territoriali costruite in passato a fini statistici<sup>8</sup>. Si trattava di quel "permanente ed obbligatorio consorzio interprovinciale denominato Regione", proposto dal Governo Cavour su impulso di Farini e Minghetti succedutisi alla carica di Ministro dell'Interno, che mirava a "conciliare l'esistente varietà regolamentare delle parti d'Italia all'unità legislativa di tutta la Nazione"<sup>9</sup>. In altri termini, per quanto costruisse un tassello importante per l'evoluzione della forma di Stato del nostro ordinamento, il Progetto Minghetti del 1861 era sotteso da un'idea di fondo, relativa a quel "decongestionamento organizzativo" in grado di rendere "più efficiente la trasmissione del comando politico-amministrativo, pur sempre ascritto al potere centrale"<sup>10</sup>. Il retaggio centralistico dovuto all'unificazione amministrativa del 1865, acuitosi durante il ventennio fascista, non ha potuto non influire sulle "ambivalenze" delle Regioni. Se già i primi osservatori notavano l'"oscillazione" delle Regioni "fra la naturale inclinazione a burocratizzarsi e lo sforzo di porsi, al contrario, come enti di normazione e di programmazione democratica delle attività locali"<sup>11</sup>, anche più di recente è stata sottolineata la "doppia anima" delle Regioni, "rispetto alla quale si può dire che in un certo modo il regionalismo è stato concepito...o come strumento essenziale di decentramento politico dello Stato...oppure, in una logica assai diversa, come rivendicazione essenzialmente identitaria, con conseguente propensione alla differenziazione di obiettivi e di regole"<sup>12</sup>.

A prescindere dalle ambivalenze tuttora caratterizzanti il regionalismo italiano, non si può non riconoscere che, nonostante l'assenza di processi identitari dal basso, nonostante il radicato "culto per l'uniformità"<sup>13</sup> derivante dalla cosiddetta "piemontesizzazione d'Italia", e nonostante un latente anti-regionalismo trasversale alle forze politiche, il disegno dei Padri Costituenti della Repubblica in merito al "tipo di Stato" e al riparto di competenze tra Stato e Regioni si contraddistingue per la sua forte "impronta garantista"<sup>14</sup>. L'allocazione verticale dei poteri, difatti, fu direttamente ancorata al dettato costituzionale, trovando il proprio fondamento nel titolo V, parte II, della Costituzione, per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario e negli Statuti regionali speciali adottati nella forma di legge costituzionale, per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale. A differenza di quello che

---

<sup>6</sup> Ad eccezione, chiaramente, del forte ancoraggio identitario delle Regioni a Statuto speciale, rivendicato più recentemente dalla celebre Dichiarazione d'Aosta del dicembre 2006, sul quale, da ultimo, F. PASTORE, *La crisi del modello di regionalismo duale in Italia*, in *Federalismi.it*, 2/2018.

<sup>7</sup> Non si intende in alcun modo sottostimare il fatto che l'intenso dibattito sul regionalismo in Italia può essere certamente retrodatato all'epoca dell'unificazione e, ancor prima, all'epoca risorgimentale, contrassegnata da importanti istanze federalistiche tanto di impronta neoguelfa (Gioberti) che liberale, progressista e repubblicana (Cattaneo). È noto infatti che già nel 1861 Giuseppe Mazzini richiama con forza la necessità di creare le Regioni, quali zone intermedie accomunate "dai caratteri territoriali secondari, dai dialetti e dal predominio delle attitudini agricole, industriali o marittime" (G. MAZZINI, *Dell'unità italiana*, in *Scritti politici editi e inediti*, vol. II, Imola, 1907, 333, come citato in L. VANDELLI, *Regionalismo*, in *Treccani, Enciclopedia delle Scienze sociali*, 1997).

<sup>8</sup> Cfr. N. ANTONIETTI e U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna, 1998. Ciò ha probabilmente inciso tanto sulla tarda attuazione delle Regioni (su cui si rinvia a F. BASSANINI, *L'attuazione delle regioni*, Firenze, 1970 ed E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla regione*, Bologna, 1973) che sulla loro difficoltà nel divenire enti esponenziali di una specifica comunità identitaria (M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo. La doppia impasse*, in *Le Regioni* 4/2012).

<sup>9</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 4.

<sup>10</sup> S. STAIANO, *Costituzione italiana: Articolo 5*, cit., 14.

<sup>11</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 30.

<sup>12</sup> G.C. DE MARTIN, *Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi*, in *Amministrazione in Cammino*, 2013, 3.

<sup>13</sup> C. PINELLI, *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. 2, Padova, 1995.

<sup>14</sup> L'espressione "impronta garantista" è attribuibile ad A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 58.

accade in altri ordinamenti, come ad esempio quello spagnolo, i titoli di competenza regionale non sono soggetti alla mutevolezza della negoziazione in quanto contemplati da statuti d'autonomia concordati tra le Regioni e lo Stato, ma sono direttamente previsti dalla Costituzione e da essa ricavano, dunque, quella "tensione verso l'eternità"<sup>15</sup> tipica della rigidità costituzionale. Il fulcro di tale impronta garantista è certamente la "costituzionalizzazione" del principio autonomistico quale principio cardine dell'assetto repubblicano.

## 2. La costituzionalizzazione del principio autonomistico

Si deve al Comitato per la questione delle autonomie, anche conosciuto come comitato dei 10, creato in seno alla Seconda Commissione chiamata a delineare "l'organizzazione costituzionale dello Stato", la definizione del ruolo e delle funzioni delle autonomie territoriali come codificate nella Costituzione Repubblicana del 1947<sup>16</sup>. Quando il relatore Ambrosini illustrò il lavoro del Comitato in Assemblea costituente, l'afflato regionalista non fu unanime, pur trovando però favorevoli gli esponenti del partito comunista, che rivisitarono le iniziali posizioni antiregionaliste. La Seconda Sottocommissione, guidata dai due relatori Perassi e Ambrosini, imprime nel dettato costituzionale due disposizioni cruciali nella definizione dello Stato unitario composto: l'articolo 5, che si potrebbe considerare il fondamento della garanzia dell'*esistenza* stessa delle Regioni<sup>17</sup>, e l'articolo 117, che si potrebbe considerare il fondamento della garanzia delle *attribuzioni* regionali. Quest'ultimo, nell'elencare le competenze regionali, fornendo loro copertura costituzionale, "si atteggia a diretta proiezione dell'art. 5 e dell'ivi previsto principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, da un verso, e di riconoscimento e promozione dell'autonomia, dall'altro, segnando... il punto di equilibrio fra le due esigenze in parola"<sup>18</sup>. Due i momenti salienti della costituzionalizzazione e della promozione del principio autonomistico da parte dei costituenti. Il primo, l'approvazione, il 1 agosto 1946, del noto ordine del giorno Piccioni, "che stabiliva le quattro fondamentali caratteristiche della Regione come: a) ente autarchico (cioè dotato di fini propri d'interesse regionale e con capacità di svolgere attività propria per il conseguimento di tali fini); b) ente autonomo (cioè con potere legislativo nell'ambito delle specifiche competenze che le sarebbero state assegnate e nel rispetto dell'ordinamento giuridico generale dello Stato); c) ente rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive; d) ente dotato di autonomia finanziaria"<sup>19</sup>. A prescindere dalla mutevolezza cui sono stati sottoposti i titoli di competenza regionale attraverso le successive riforme costituzionali, le caratteristiche fondamentali volute dal costituente, prima fra tutte la titolarità della competenza legislativa, e non meramente amministrativa, delle Regioni (già caldeggiata nel primo dopoguerra dal pensiero di Luigi Sturzo e del partito popolare)<sup>20</sup>, sono rimaste un punto fermo, imprescindibile, dello Stato unitario regionale.

---

<sup>15</sup> M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2013, 1.

<sup>16</sup> Come ricorda R. Bifulco, *Articolo 5*, cit., 134, le posizioni dei membri del cosiddetto Comitato dei 10, composto da Ambrosini, Bordon, Pastiglia, Codacci Pisanelli, Einaudi, Greco, Lami Starnuti, Lussu, Uberti, Zuccarini), sono desumibili dalla seduta dell'Assemblea costituente del 13 novembre 1946, in cui Ambrosini espose il lavoro venuto fuori dal comitato.

<sup>17</sup> Secondo Gaspare Ambrosini, il conferimento di poteri alle autonomie attraverso la Costituzione (e le sue garanzie, prima fra tutte la rigidità) conferirebbe alle Regioni un "diritto all'esistenza". Così, G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale*, Bologna, Zanichelli, 1957, 5-7.

<sup>18</sup> 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*, 1/2015, 9.

<sup>19</sup> R. BIFULCO, *Articolo 5*, cit., 134. Sulle caratteristiche dell'autonomia territoriale, *amplius*, M. RUOTOLO, *Le autonomie territoriali*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, 2015, 511-560.

<sup>20</sup> Giova ricordare che già nel primo dopoguerra il Partito Popolare italiano del 1919 si orientava in tal senso. Come osserva L. VANDELLI, *Regionalismo*, cit., "Centrale è, in questo, il ruolo di Luigi Sturzo, convinto sostenitore... di un ente regionale «elettivo, rappresentativo, autonomo-autarchico, amministrativo-legislativo [...] concepito come una unità convergente non divergente dallo Stato»".

Il secondo momento saliente, riguarda l'intuizione di Perassi, secondo il quale l'art. 106 del progetto di titolo V (in gran parte riproduttivo dell'attuale art. 5 Cost.) che la Sottocommissione presentò all'Assemblea il 31 gennaio 1947, doveva essere spostato nelle disposizioni generali, in quanto concerneva "il modo d'essere della repubblica, per quanto riguarda la sua articolazione"<sup>21</sup>, andando così ad affiancare quegli articoli tra cui l'articolo 1, 2 e 3 della Costituzione attraverso i quali "secondo un'espressione molto felice del Presidente della Commissione (Ruini) si vuole definire il volto della Repubblica in tutti i suoi aspetti"<sup>22</sup>. La nuova collocazione sistematica dell'articolo 5 non fu innovazione di poco conto. Come noto, "il principio autonomistico, proprio in ragione del collegamento con l'art. 1, si sottrarrebbe, secondo l'opinione della dottrina dominante, alla revisione costituzionale in quanto parte integrante della «forma repubblicana» di cui all'art. 139"<sup>23</sup>. L'articolo 5, dunque, rientrerebbe in "quella particolare *species* di principi che è costituita dai "principi supremi" dell'ordinamento costituzionale, il cui nucleo essenziale di valore rappresenta quella quota parte dell'ordinamento sottratta a qualsiasi tipo di incidenza ad opera di normazione persino di rango costituzionale. La loro supremazia – che non è gerarchica, bensì assiologica, in quanto riflesso immediato e diretto dell'«essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana» (sent. n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale) – esprime il nucleo identificativo intangibile del nostro ordinamento, la cui immutabilità e inderogabilità è posta a salvaguardia dell'ordinamento come un tutto, inteso cioè nella sua unità basilare"<sup>24</sup>.

Nonostante lo spostamento dell'articolo tra le disposizioni generali ebbe il merito di "caratterizzare la repubblica non solo quale democratica, ma anche quanto una e indivisibile"<sup>25</sup>, è innegabile, l'afflato pluralista dell'articolo 5, che, secondo l'insegnamento di Benvenuti, nel "riconoscere", ancor prima che promuovere, le autonomie locali, ne ammette la "pre-esistenza" rispetto allo Stato-apparato, conferendo loro "un proprio diritto di essere, *diritto che è coevo con quello dello Stato ma che da esso non discende*"<sup>26</sup>. Ai sensi dell'articolo 5 Cost., "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento". Tale stesura fa dell'articolo 5 in primo luogo una "norma di principio" (a tutela dell'unità, dell'autonomia e del decentramento), in secondo luogo una "norma di organizzazione" capace di incidere profondamente sull'organizzazione complessiva della forma di Stato, dal momento che tanto la funzione amministrativa (secondo periodo) che quella legislativa (terzo periodo) sono orientate ai principi di cui sopra, ed in terzo luogo anche una "norma di programma", capace di orientare le attività giuridicamente rilevanti degli organi della Repubblica, richiamando espressamente la "promozione", che è azione positiva<sup>27</sup>. Molto forte appare il vincolo costituzionale al legislatore: sostenere che la Repubblica "adegua i principi ed metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia" (corsivo aggiunto) fa dell'autonomia una "esigenza della società"<sup>28</sup> fortemente connessa al pluralismo sociale cui non può che corrispondere un pluralismo istituzionale.

### 3. Il "limite logico" allo sviluppo delle autonomie rappresentato dal principio di unità e indivisibilità della Repubblica

<sup>21</sup> Seduta del 24 marzo 1947, in A.C., I, 597-8, citata in R. BIFULCO, *Articolo 5*, cit., 136.

<sup>22</sup> *Ibidem*, sempre nelle parole di Perassi,

<sup>23</sup> R. BIFULCO, *Articolo 5*, cit., 138.

<sup>24</sup> P. CARNEVALE, *Unità della Repubblica*, cit., 5.

<sup>25</sup> L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018, 265, che rileva anche l'intento anticecessionista nel dibattito.

<sup>26</sup> F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, Cedam, 1996, 684, citato in L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, cit., 270 (corsivo aggiunto).

<sup>27</sup> R. BIFULCO, *Articolo 5*, cit., 136.

<sup>28</sup> G. BERTI, *Articolo 5*, cit., 281.

Il regionalismo voluto dai Costituenti si caratterizza per due tratti fondamentali, il “policentrismo legislativo” e la “giustiziabilità delle sue garanzie”<sup>29</sup>. Tuttavia, il regionalismo garantista proposto dalla Costituzione del 1947 ha subito nel corso degli anni molti temperamenti, dovuti a diversi fattori. Il primo di tutti è la natura ambivalente delle stesse disposizioni costituzionali: se anche i primi studi di diritto regionale si dividono tra chi teorizza uno Stato fondato sulle autonomie legislative regionali, qualificate come “enti costituzionali, in contrapposto alla mera rilevanza costituzionale dei comuni e delle province” e chi sostiene che lo Stato italiano debba essere unitario, “ricomprendendo le regioni nel più vasto genere degli enti autarchici, quasi alla stregua di grossi comuni” è perché la Costituzione lascia “indefinita la stessa ragion d’essere delle autonomie regionali nell’ordinamento complessivo”<sup>30</sup>. Il secondo fattore è legato alla natura programmatica di molte disposizioni costituzionali, che ha lasciato al legislatore il compito (spesso disatteso) di rendere concretamente operativi gli enti territoriali. La Costituzione, come noto, subordinava l’effettivo funzionamento delle Regioni in primo luogo alla elezione dei primi consigli regionali (concesse solo in seguito alla 17 febbraio 1968 n. 108, disciplinante l’elezione dei Consigli delle Regioni a statuto normale) ed in secondo luogo, come richiesto dalla VIII d.t.f. Cost, al trasferimento delle funzioni degli uffici e del personale statale, senza il quale le Regioni erano prive di poteri sia amministrativi che legislativi. Il legislatore statale, inoltre, fu restio ad approvare le leggi cornice, ossia proprio quelle leggi “che per Costituzione dovrebbero adeguare le vigenti leggi della Repubblica alle esigenze dell’autonomia legislativa delle Regioni”<sup>31</sup>. Il terzo temperamento è relativo alla forza del principio di unità, che per certi versi risulterà una sorta di “limite logico” alla presunta “equiparazione” degli enti costitutivi della Repubblica, di per sé insita nella logica del regionalismo garantista, che affiancando al criterio gerarchico il criterio della competenza nel sistema costituzionale delle fonti non poteva non mutarne senso e portata<sup>32</sup>. Anche la riforma costituzionale del 2001, per certi versi ispirata al “principio di equiordinazione” tra livelli di Governo<sup>33</sup> a partire dal novellato articolo 114<sup>34</sup>, non è uscita indenne da quel “rischio di eccedenze mortificanti per l’autonomia” che si è spesso annidato nell’identificazione dei concetti di unità giuridica ed economica<sup>35</sup> e in una giurisprudenza costituzionale che ha spesso giocato un ruolo di “supplenza non richiesta e non gradita”<sup>36</sup> nel tutelare le esigenze unitarie dell’ordinamento, avallando non poche incursioni da parte dello Stato all’interno dei titoli di competenza regionale<sup>37</sup>.

<sup>29</sup> A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 14.

<sup>30</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 12

<sup>31</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 30.

<sup>32</sup> Ancora attuali le riflessioni di V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 779 ss.

<sup>33</sup> Definisce il principio di equiordinazione un “principio-guida” della riforma, tra molti, R. BIFULCO, *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2014, 30-33, con riferimento al novellato art. 114, all’abrogazione da parte della riforma di molti dei controlli statali sull’operato delle Regioni, e al nuovo comma 1 dell’art. 117 che subordina sia l’attività legislativa dello Stato che delle Regioni ai medesimi limiti costituiti dalla Costituzione e dagli obblighi internazionali.

<sup>34</sup> Come osservato da G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 2/2012, 770, il novellato articolo 114, nello stabilire che “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”, fa di quest’ultimo uno solo degli elementi costitutivi della Repubblica, sposando un principio federale che, seppur non in grado di “statuire una parità davvero impossibile tra Stato, Regioni ed enti locali... aveva certamente il senso di stabilire la Repubblica come comunità di comunità territoriali”. G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, 770.

<sup>35</sup> P. COSTANZO, *Risposte al forum «Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell’ordinamento costituzionale»* in *Diritti regionali*, n. 3/2018, 5, Secondo l’Autore, sul tema, “ci si può più utilmente rifare alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che, ad es., ancora nelle recenti sentt. nn. 188/2016 e 245/2017 è sembrata insistere, con riguardo all’unità giuridica, sulle inderogabili istanze unitarie che permeano la Costituzione, con ciò sottintendendo come il dissidio centro-periferia vada risolto in questo caso facendo giocare valori costituzionali e non sollecitazioni politiche centralistiche o peggio maggioritarie”.

<sup>36</sup> L’espressione è attribuibile all’allora Presidente della Corte costituzionale Gustavo Zagrebelsky nel corso della conferenza stampa del 2 aprile 2004.

<sup>37</sup> Sulle dinamiche di accentramento delle competenze per il tramite della giurisprudenza, si veda la dettagliata ricerca di M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, Aracne, 2012, in cui

È evidente, dunque, che la “cultura dell’autonomia”, certamente radicata nel nostro ordinamento, “si alimenta...di un altrettanto solida cultura dell’unità”<sup>38</sup> e che spesso il principio di unità riveste un ruolo “primario, tale da far assumere a molti degli altri principi carattere servente” rispetto a esso<sup>39</sup>. Anche la giurisprudenza costituzionale è molto ferma nel negare qualunque rivendicazione delle autonomie territoriali che possa declinarsi in chiave *anti-unitaria*. Ciò è vero non solo nell’ipotesi, estrema, di eventuali tentativi secessionisti che sembrerebbero intaccare l’indivisibilità, ancor prima che l’unità della Repubblica. Rispetto a questi fenomeni, infatti, il principio di unità e indissolubilità della Repubblica viene ritenuto “attratto - per sua natura - all’interno del nucleo immodificabile di una Costituzione. Per sua natura in quanto la secessione tocca, in maniera diretta, uno degli elementi costitutivi dello Stato, il territorio, la cui alterazione ne metterebbe in discussione l’identità”<sup>40</sup>. In altri termini, anche se il principio di unità non fosse annoverato tra quelli fondamentali, “quand’anche l’art. 5 non esistesse, il consenso allo smembramento dello Stato (o anche la sola secessione di una parte di esso) sarebbe comunque un *fatto rivoluzionario*; e resterebbe tale qualunque sia la via (anche pacifica) ipotizzata per realizzarlo...tutti gli atti giuridici che fossero a tal fine posti in essere (ad es. un *referendum* popolare consultivo) dovrebbero essere qualificati radicalmente nulli, produttivi di responsabilità civile, penale e amministrativa e disapplicabili da chiunque”<sup>41</sup>.

La difesa del principio unitario da parte della giurisprudenza costituzionale si esplica non solo con la negazione di un possibile esito indipendentista delle autonomie territoriali, ma, come dimostrano i successivi paragrafi, con il rifiuto di qualunque declinazione “parziale” della sovranità. Il riconoscimento delle autonomie in Costituzione, il loro trarre legittimazione dalla medesima fonte costituzionale che delinea gli apparati dello Stato, la loro “comune derivazione dal principio democratico e della sovranità popolare”<sup>42</sup>, dunque, non autorizza queste ultime a frammentare la sovranità o ad operare *contro* l’unità della Repubblica.

#### 4. Corte costituzionale e “non frazionabilità” del popolo in sede di revisione costituzionale

È interessante ripercorrere il filone giurisprudenziale volto a ridimensionare le pretese di alcune Regioni di essere enti esponenziali di un possibile popolo “parziale”, o di “frammentare” la sovranità, in modo da mettere in discussione la sovranità unitaria dello Stato. In particolar modo nella giurisprudenza relativa ai *referendum* consultivi regionali, la Corte Costituzionale è stata messa di fronte al dilemma su se e “fino a che punto il percorso di progressivo decentramento territoriale possa incidere sull’individuazione della “sede” della sovranità”, lasciando individuare “popoli” regionali e, dunque, “frazioni di comunità sovrane all’interno dallo Stato”<sup>43</sup>. Le tappe salienti del percorso

---

vengono analizzati, tra gli altri, i percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano attraverso la giurisprudenza in materia di governo dell’ambiente, in materia di governo unitario del territorio dell’energia, e in tema di diritti fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni.

<sup>38</sup> P. COSTANZO, *Il regionalismo visto da Pasquale Costanzo*, cit.

<sup>39</sup> M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione*, cit., 14.

<sup>40</sup> G. FERRAIUOLO, *Costituzione, Federalismo, Secessione. Un itinerario*, ES, 2016, 26. L’Autore sembrerebbe critico tuttavia nei confronti della tesi, sostenendo, a 128, che “L’affermazione del binomio inscalfibile unità-sovranità è pur sempre frutto di una costruzione interpretativa...fondata su parametri con un elevato grado di elasticità; in nessuno dei sistemi in questione (ci si riferisce all’ordinamento italiano e a quello spagnolo) si riscontra infatti una clausola di intangibilità espressa del principio unitario”. Degna di nota la posizione di Franco Modugno, per cui, fermo restando un suo bilanciamento con fondamentali principi costituzionali tra cui quello di unità ed indivisibilità della Repubblica, con legge di revisione costituzionale e con un ampio coinvolgimento delle forze politiche il principio di autodeterminazione dei popoli potrebbe essere inserito in Costituzione a tutela di minoranze espressione di distinte identità (F. MODUGNO, *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, 2013, 198).

<sup>41</sup> A. Pace, *Processi costituenti italiani 1996-1997*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, 1139, come citato in G. FERRAIUOLO, *Costituzione, Federalismo, Secessione*, cit., 28.

<sup>42</sup> Corte costituzionale, sent. 106/2002, punto 3 del Considerato in diritto.

<sup>43</sup> T. GIUPPONI, *Popolo, sovranità popolare e stato regionale. Esistono i “popoli regionali”?* in A. MORRONE, *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza*, Padova, Cedam, 2014, 40.

giurisprudenziale della Corte<sup>44</sup> partono con la sentenza n. 470 del 1992, nella quale la tipizzazione in Costituzione del procedimento di formazione delle leggi viene utilizzata per escludere un *referendum* consultivo in merito alla presentazione di “proposta di legge statale per la modifica di disposizioni costituzionali concernenti l'ordinamento delle Regioni”, oggetto di una delibera legislativa del Consiglio regionale del Veneto impugnata dal Governo. La Corte, contrariamente a quanto richiesto dal Governo, conferma la spettanza al Consiglio regionale del potere di presentazione alle Camere di proposte di legge anche in tema di revisione costituzionale. Tuttavia, se è vero che ai sensi dell'art. 121, comma 2, Cost., il Consiglio regionale “può fare proposte di legge alle Camere”, “tali proposte - pur caratterizzandosi come atti propri della Regione - assumono natura strumentale rispetto all'attivazione di un procedimento che è e resta di competenza statale e che, ove giunga ad una conclusione positiva, è destinato a sfociare, attraverso l'approvazione della legge da parte del Parlamento, in una espressione di volontà statutale”<sup>45</sup>. Ne deriva che la consultazione del popolo elettorale “parziale” avrebbe finito per indirizzare ed orientare il (legittimo) potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, ma si sarebbe spinto “fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato”<sup>46</sup>. Inoltre, la Corte afferma che “il procedimento di formazione delle leggi dello Stato... viene a caratterizzarsi per una tipicità che non consente di introdurre nella fase della iniziativa affidata al Consiglio regionale elementi aggiuntivi non previsti dal testo costituzionale e suscettibili di “aggravare”, mediante forme di consultazione popolare variabili da Regione a Regione, lo stesso procedimento. Tale considerazione ...vale a maggior ragione nei confronti di una iniziativa regionale quale quella in esame, destinata ad attivare un procedimento di revisione costituzionale ai sensi dell'art. 138 della Costituzione e questo anche in relazione al fatto che la disciplina costituzionale prevede già, al secondo comma dell'art. 138, una partecipazione popolare al procedimento, ma nella forma del *referendum* confermativo, cui può essere chiamato, per il rilievo fondamentale degli interessi che entrano in gioco in sede di revisione costituzionale, *solo il corpo elettorale nella sua unità*”<sup>47</sup>. Laddove c'è un popolo unitario, dunque, a sobbarcarsi scelte di rilevanza costituzionale, non vi è, e non può esservi, un popolo parziale.

Il principio di unità come limite a qualunque forma di rappresentanza o sovranità regionale emerge in particolar modo in una successiva sentenza, la n. 496/2000<sup>48</sup>, con cui la Corte insiste sulla “non-frazionabilità” del popolo in sede di revisione costituzionale, negando nuovamente alla Regione Veneto di indire un *referendum* consultivo a rilevanza meramente regionale. La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri con riferimento alla legge della Regione Veneto recante “Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia”, approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 23 aprile 1998 e riapprovata a maggioranza assoluta, a seguito del rinvio governativo, l'8 ottobre 1998. La Corte costituzionale, da un lato, afferma che “la partecipazione delle popolazioni locali a fondamentali decisioni che le riguardano costituisce un principio di portata generale che è connaturale alla forma di democrazia pluralista accolta nella Costituzione repubblicana ed alla posizione di autonomia riconosciuta agli enti territoriali nel Titolo V, Parte II, della Costituzione (sentenza n. 453 del 1989)”<sup>49</sup> e conferma che il potere di iniziativa legislativa delle Regioni può esercitarsi anche con riferimento alle leggi di revisione costituzionale. Tuttavia, la Corte si chiede “se il potere di regolare il sub-procedimento ricadente nella competenza regionale incontri *limiti sistematici, inerenti alla posizione costituzionale del popolo in relazione alla revisione*; se cioè il popolo stesso, sia pur nella sua più limitata dimensione di corpo elettorale regionale e nella forma partecipativa apparentemente più

<sup>44</sup> Su tale giurisprudenza costituzionale, e anche sulle posizioni dottrinali, tra molti e da ultimo, M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio 2019, 30-39.

<sup>45</sup> Corte cost., sent. n. 470/1992, punto 4.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Ibidem* (corsivo aggiunto).

<sup>48</sup> Cui hanno fatto seguito per analoghe vicende di Lombardia e Piemonte le ordinanze n. 403 e 444 del 2001.

<sup>49</sup> Corte cost., sent. n. 496/2000, punto 2 del *Considerato in diritto*.

tenue, quale ricorre nei *referendum* consultivi, possa essere chiamato a pronunciarsi su provvedimenti intesi ad innovare all'ordinamento a livello costituzionale"<sup>50</sup>. Sotto questo profilo, la Corte accoglie le censure dello Stato, non condividendo la finalità della legge impugnata, seguendo il seguente ragionamento.

In primo luogo, la Corte insiste sulla natura meramente eventuale dell'intervento del popolo nel momento della revisione costituzionale, invocando la centralità del Parlamento nel procedimento di cui all'art. 138 Cost: "La decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare. L'art. 138, comma 2, della Costituzione non solo prevede un *referendum* popolare sulla legge costituzionale come ipotesi meramente eventuale...ma...circoscrive entro limiti temporali rigorosi l'esercizio del potere di iniziativa...concio confermando che la revisione costituzionale è appunto, in primo luogo, potere delle Camere....All'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali il popolo interviene infatti solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici"<sup>51</sup>. Da ciò, la Corte desume "due fondamentali proposizioni: la prima di esse è che il popolo in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale. La seconda è che l'intervento del popolo non è a schema libero, poiché l'espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche"<sup>52</sup>.

In secondo luogo, la Corte insiste sulla non frazionabilità di un (pur eventuale) intervento del popolo mediante *referendum* nel procedimento di revisione. Secondo la Corte, la legge regionale impugnata, "per il ruolo che pretende di assegnare alla popolazione regionale in un procedimento che ha come suo oggetto e come suo fine politico immanente il mutamento dell'ordinamento costituzionale, incrina le linee portanti del disegno costituzionale in relazione ai rapporti tra l'istituto del *referendum* e la Costituzione. È innanzitutto evidente che laddove il popolo, in sede di revisione, può intervenire come istanza ultima di decisione e nella sua totalità, *esso è evocato dalla legge regionale nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale*, quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della revisione non esistesse un solo popolo, che dà forma all'unità politica nella Nazione e vi fossero invece più popoli; e quasi che, in particolare, al corpo elettorale regionale potesse darsi l'opportunità di una doppia pronuncia sul medesimo quesito di revisione; una prima volta, preventivamente, come parte scorporata dal tutto, in fase consultiva, ed una seconda volta, eventuale e successiva, come componente dell'unitario corpo elettorale nazionale, in fase di decisione costituzionale"<sup>53</sup>. Ancor più fermamente, la Corte respinge le argomentazioni per cui nel *referendum* consultivo regionale il corpo elettorale agirebbe come espressione di autonomia politica e non come istanza di innovazione costituzionale, sostenendo che "anche intesa nella sua accezione più lata, *l'autonomia non può...essere invocata per dare sostegno e forma giuridica a domande referendarie che investono scelte fondamentali di livello costituzionale*. Non è quindi consentito sollecitare il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali, giacché *le regole procedimentali e organizzative della revisione, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.)*, non lasciano alcuno spazio a consultazioni popolari regionali che si pretendano manifestazione di autonomia"<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Corte cost., sent. n. 496/2000, punto 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>51</sup> Corte cost., sent. n. 496/2000, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>52</sup> *Ibidem*. Sul tema, in particolare, N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 3823-3827.

<sup>53</sup> Corte cost., sent. n. 496/2000, punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>54</sup> *Ibidem*. Come osservato da T. GIUPPONI, *Popolo, sovranità popolare*, cit., 40, al di là dell'aggravio procedurale (cosa che, almeno per la legge ordinaria sembra essere superato dalla 118/2015), qui la Corte sembra insistere che la legge regionale sull'indizione del referendum "verrebbe in fatto ad assumere il significato politico di una autodeterminazione della Regione Veneto sulla forma e l'unità della Nazione, con ciò violando il principio della assolutezza della competenza parlamentare in materia".

Tralasciando le opinioni della dottrina, che è tanto adesiva<sup>55</sup> quanto critica<sup>56</sup> nei confronti della giurisprudenza della Corte Costituzionale, è interessante la considerazione secondo cui il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, nel suo contenuto essenziale, godrebbe non solo “di una sorta di “forza costituzionale” passiva, rinforzata”, non potendo “essere modificato da atti di livello primario, né di livello costituzionale”, ma “di una sorta di “forza costituzionale” attiva, rinforzata”, potendo “condizionare, a livello procedurale, la revisione costituzionale... In altri termini, il principio di unità ed indivisibilità esclude la legittimità di aggravamenti procedurali rispetto alla disciplina della revisione di cui all’art. 138 della Costituzione”<sup>57</sup>.

##### 5. Corte costituzionale e negazione della sovranità “parziale”

Un altro noto filone giurisprudenziale dimostra che le garanzie tanto dell’esistenza quanto delle attribuzioni regionali codificate in Costituzione non possono spingersi a qualificare le autonomie regionali come “sovrane”. In realtà, la Corte aveva negato che le Regioni potessero avere sovranità già con la sentenza n. 49 del 1963 e già a suo tempo, molto prima che la riforma costituzionale del 2001 modificasse l’articolo 114 della Costituzione dando luogo ad una presunta parità istituzionale tra gli enti costitutivi della Repubblica, la posizione fu criticata da chi sosteneva che la sovranità appartenesse a tutti i soggetti titolari di poteri che la esercitano nelle forme e nei limiti della Costituzione<sup>58</sup>.

Più recentemente, il filone giurisprudenziale che qui rileva scaturisce dall’impugnativa statale di fronte alla Corte costituzionale di alcune delibere regionali che avevano disposto l’affiancamento della dizione “Parlamento” a quella tradizionale “Consiglio regionale” (Liguria e Marche) e del termine “deputato” al termine “consigliere regionale” (Marche). Di fronte alle argomentazioni del Governo volte a sottolineare che entrambi gli appellativi vengono espressamente riferiti agli organi rappresentativi della sovranità popolare a livello statale e che organi regionali sarebbero dotati di “autonomia” ma non di “sovranità”, la Regione si difende dicendo che non c’è lesione costituzionale perché si tratterebbe di una “semplice addizione lessicale alla formula impiegata in Costituzione, senza che ciò determini una modifica delle competenze e delle prerogative dell’organo rappresentativo regionale”<sup>59</sup>. Nell’analizzare i parametri presumibilmente violati dalla delibera regionale (tra gli altri, gli articoli 1, 5, 55 e 121 Cost.), la Corte sostiene che, seppur non possa “essere considerato decisivo”, già “un approccio puramente testuale” al tema oggetto del conflitto lascerebbe propendere per l’incostituzionalità della delibera impugnata, in quanto, mentre l’art. 55 della Costituzione attribuisce il termine Parlamento esclusivamente ai due organi, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, che lo compongono, l’organo che esercita la potestà legislativa della Regione è nominato “Consiglio regionale” dall’articolo 121 Cost.<sup>60</sup>. Il fatto che “la denominazione gli organi direttivi della Regione” non sia “collocata in uno spazio di indifferenza giuridica”, ma sia per certi versi prevista in Costituzione, precluderebbe alla Corte di “muovere nella ricerca di una nozione “sostanziale” di Parlamento”, così come richiesto dalla difesa regionale, che sottolineava la

<sup>55</sup> A. SPADARO, *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, in *Quaderni costituzionali*, 200, 129.

<sup>56</sup> M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell’ultimo lustro)* in *Le Regioni*, 6/2002; L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001,126; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, 1-2/2001; N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze di diritto costituzionale materiale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 4267, che sostengono la legittimità dei referendum regionali con diverse argomentazioni che oscillano tra la non vincolatività degli stessi, alla natura esterna rispetto al processo di revisione.

<sup>57</sup> G. PISTORIO, *Il principio di unità ed indivisibilità della repubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2/2015, 8

<sup>58</sup> Come ricorda L. RONCHETTI, *L’autonomia e le sue esigenze*, cit., 261.

<sup>59</sup> Corte cost., sent. n. 106/2002, su Liguria (cui si richiama anche la successiva sent. n. 306 del 2002, in relazione allo Statuto della Regione Marche), punto 2 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>60</sup> Corte cost., sent. n. 106/2002, punto 2 del *Considerato in diritto*.

“sostanziale parificazione di funzioni, nei rispettivi ambiti di competenza, tra Consiglio regionale e Parlamento”, che “renderebbe legittima l’estensione anche al primo della denominazione propria del secondo” in virtù dell’essere entrambe “assemblee legislative titolari di una funzione rappresentativa delle popolazioni governate”<sup>61</sup>. Ma, secondo la Corte, “il termine Parlamento rifiuta di essere impiegato all’interno di ordinamenti regionali...non per il fatto che l’organo al quale esso si riferisce ha carattere rappresentativo ed è titolare di competenze legislative, ma in quanto solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso il *nomen* parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa connotando, con l’organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell’organizzazione costituzionale”<sup>62</sup>.

E’ interessante notare che, nel rispondere alle pretese dell’Avvocatura dello Stato, che delineava una contrapposizione tra sovranità popolare (di cui sarebbe espressione il solo Parlamento) ed autonomia, la Corte risponde che, anche se “il legame Parlamento-sovranità popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico, rappresentativi” tale legame “non descrive i termini di una relazione di identità”, e che pertanto “la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l’essenza, non può essere condivisa nella sua assolutezza”<sup>63</sup>. Anzi, l’art. 1, per cui la sovranità “appartiene” al popolo “impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell’organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi”, a maggior ragione ora che la formulazione del nuovo art. 114 “svela(rne) la comune derivazione (degli enti territoriali autonomi) dal principio democratico e della sovranità popolare”<sup>64</sup>. Una volta escluso che “non è il principio di sovranità popolare a poter fondare un’attribuzione costituzionale all’uso esclusivo della denominazione “Parlamento”<sup>65</sup>, lo è però l’unità della rappresentanza politico-parlamentare. Ancora una volta, dunque, il principio di unità diventa un limite logico all’attribuzione di sovranità alle autonomie e alla rottura della rappresentanza politica nazionale, che sola può modificare la Costituzione e sola può inverarsi in Parlamento.

La negazione della sovranità parziale avviene in via definitiva con la nota sentenza n. 365 del 2007<sup>66</sup>, con la quale la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legge n. 7 del 2006 della Regione Sardegna, istitutiva di una “Consulta” incaricata di redigere “un progetto organico di nuovo Statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo”, previa consultazione della comunità regionale e degli enti locali e comunque con funzioni di mera proposta la Consiglio regionale, al quale rimaneva il potere di esaminare il testo predisposto nel formulare l’iniziativa della legge di revisione costituzionale da presentare alle Camere. Come noto, i riferimenti alla “sovranità del popolo sardo” (art. 1, comma 1) ed alla “sovranità regionale” (art. 2, comma 3), saranno l’occasione per la Corte di affermare che anche dopo la riforma del titolo V, che indubbiamente potenzia le funzioni di Regioni ed enti territoriali, “la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale”.<sup>67</sup> E che, dunque, tali richiami alla sovranità sono costituzionalmente illegittimi per violazione degli articoli 5 e 114 della Costituzione e dell’articolo 1 dello Statuto speciale sardo: “siccome tali norme-

<sup>61</sup> Il virgolettato appartiene a Corte cost., sent. n. 106/2002, punto 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>62</sup> Corte cost., sent. n. 106/2002, punto 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>63</sup> Corte cost., sent. n. 106/2002, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> Molto commentata in dottrina. Si vedano, tra gli altri A. ANZON DEMMING, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007; S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude al federalismo dal basso*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007; B. CARAVITA DI TORITTO, *Il tabù della sovranità e gli “istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale”*, in *Federalismi.it*, 2007; P. CARETTI, *La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, 1/2008; O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, 1/2008; P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007.

<sup>67</sup> Corte cost., sent. n. 365/2007, punto 6 del *Considerato in diritto*.

parametro qualificano, direttamente o implicitamente, le regioni come enti autonomi, non sarebbe consentito riferirsi a queste ultime come se fossero (o potessero diventare) enti sovrani”<sup>68</sup>. La Corte fonda la sentenza di accoglimento sia su un argomento letterale (la normativa costituzionale usa meramente il termine “autonomia” e mai quello di “sovranità”) sia su un argomento, per così dire, “originalista”, che guarda all’intenzione del legislatore costituente, rimembrando che “il dibattito costituente fu assolutamente fermo nell’escludere concezioni che potessero anche solo apparire lontanamente riconducibile a modelli di tipo federalistico”.<sup>69</sup> Essa poi aggiunge che l’articolo 114 non può interpretarsi come se equiparasse “pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l’ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali”<sup>70</sup>, negando dunque che la nuova formulazione dell’art. 114 possa ergersi a “luogo del pluralismo istituzionale paritario”<sup>71</sup>.

La sentenza rappresenta, dunque, una battuta d’arresto rispetto all’afflato regionalista che aveva caratterizzato la riforma del titolo V parte II della Costituzione. La Corte nega, anche alle Regioni dotate di specialità, il potere di autodeterminazione e l’attributo della sovranità che, mentre potrebbe qualificare le entità costitutive di un ordinamento federale, poco si presta a caratterizzare “il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro sistema costituzionale”. Secondo la Corte, utilizzare indistintamente “sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi) di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali”. Tale opposizione, sembra essere la “premessa maggiore” di una sorta di “sillogismo”: se sovranità ed autonomia sono due concetti opposti e l’articolo 114, pur includendo lo Stato tra gli enti costitutivi della Repubblica insieme a Regioni, Province comuni e città metropolitane, riserva solo a queste ultime la qualifica di “enti autonomi”, ne deriva che lo Stato non può che qualificarsi come “ente sovrano”<sup>72</sup>.

Molte delle posizioni espresse nelle sentenze precedenti sono state riprese dalla sentenza n. 118/2015<sup>73</sup>, scaturita dalla questione di legittimità costituzionale della legge della regione Veneto n. 15/2014 (*Referendum Consultivo sull’autonomia del Veneto*) e della legge n. 16/2014 (*Indizione del referendum consultivo sull’indipendenza del Veneto*)<sup>74</sup>. Nell’analizzare quest’ultima, che attraverso un *referendum* consultivo regionale chiedeva agli elettori se trasformare o meno il Veneto in una “Repubblica indipendente e sovrana”, per poi demandare ai Presidenti di Giunta e Consiglio regionale il compito di “tutelare in ogni sede competente, nazionale ed internazionale, il diritto del Popolo Veneto all’autodeterminazione” (art. 3 della legge in questione), la Corte richiama una serie di punti fermi della propria giurisprudenza. In primo luogo, quanto al merito della questione, la richiesta di indipendenza “suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all’art. 5 Cost.”<sup>75</sup>, stabilendo che “iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della costituzione di un nuovo soggetto sovrano” si pongono “*extra ordinem*”<sup>76</sup>. In secondo

<sup>68</sup> O. CHESSA, *La resurrezione cit.*,

<sup>69</sup> Corte cost., sent. n. 365/2007, punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> O. CHESSA, *La resurrezione*, cit. Recentemente, sul tema, Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come “istituzioni parimenti repubblicane”*. Dai “livelli di governo” agli “anelli istituzionali”, in *Le Regioni*, 1/2016, 47-97.

<sup>72</sup> Così O. CHESSA, *La resurrezione*, cit.

<sup>73</sup> Sulla quale, tra molti, D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 2016.

<sup>74</sup> Interessanti considerazioni sulla legge regionale e sulla strumentalizzazione e decontestualizzazione di concetti “mutuati” dalla vicenda catalana, tra cui il diritto di autodeterminazione e il “diritto a decidere”, in G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, in *Federalismi.it*, n. 2/2015.

<sup>75</sup> Corte cost., sent. n. 118/2015, punto 7.2 del *Considerato in diritto*

<sup>76</sup> *Ibidem*. Particolarmente critico nei confronti della “lesività costituzionale dei referendum consultivi”, fondata, sia nel caso spagnolo che in quello italiano su una “non ammissibile considerazione frazionata del popolo, contrastante con

luogo, la Corte ribadisce la costante giurisprudenza per cui “pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze 365/2007, n. 306 e 106 del 2002)”<sup>77</sup>. In terzo luogo, la Corte ribadisce che “i *referendum* regionali, inclusi quelli di natura consultiva, non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale (sent. 365 del 2007, n. 496 del 2000, n. 470 del 1992)”<sup>78</sup>. Quest’ultimo argomento è utilizzato anche per dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’articolo della legge 15 del 2014 (2, comma 1, numero 5) per cui uno dei quesiti referendari doveva interrogare gli elettori sul se trasformare la Regione Veneto in una regione a statuto speciale. Essendo il novero delle Regioni a statuto speciale tassativamente enumerate nell’art. 116 Cost., “anche tale quesito incide...su scelte fondamentali di livello costituzionale che non possono formare oggetto di *referendum* regionali...e si pone in irrimediabile contrasto con lo statuto regionale i cui art...dispongono che i *referendum* siano di tenore tale da rispettare gli ‘obblighi costituzionali’”<sup>79</sup>.

Come noto, la Corte farà salvo soltanto l’art. 2 comma 1, numero 1 della legge n. 15 del 2014, contenente il quesito sulla possibilità di attribuire alla Regione Veneto “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”. La Corte difatti riconosce il richiamo testuale implicito all’articolo 116, comma 3, della Costituzione e ritiene che il quesito, se interpretato alla luce delle condizioni e dei limiti di cui all’art. 116, comma 3, Cost., non sarebbe illegittimo. La Corte respinge anche le argomentazioni del ricorrente per cui lo speciale procedimento legislativo previsto dall’art. 116 non permetterebbe un preliminare *referendum* consultivo regionale, sostenendo che quest’ultimo “si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all’art. 116 Cost., il quale richiede l’approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, con voto favorevole delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti e sulla base di un’intesa fra lo Stato e la Regione stessa”<sup>80</sup>. Tale conclusione è stata dibattuta in dottrina in quanto sembrerebbe discostarsi dalle posizioni più rigide espresse dalla Corte in passato, ed analizzate nei precedenti paragrafi, relative al rispetto della tipizzazione dei procedimenti di formazione delle leggi ed alla presunta lesività costituzionale dei *referendum* consultivi regionali, che costituirebbero tanto un aggravio procedurale quanto un indebito “vincolo” nei confronti del legislatore statale. Per quanto apparentemente “incoerente”<sup>81</sup> rispetto a suddetti precedenti giurisprudenziali, la posizione della Corte è stata considerata una sorta di apertura politica volta a non svincolare totalmente le istanze di differenziazione avanzate dalle Regioni<sup>82</sup>. In realtà, come accuratamente osservato in dottrina, è assolutamente vero che “nelle due circostanze (sent. 496/2000 e 118/2005) il “vincolo” creato per il Consiglio regionale e poi per il Parlamento non pare granché differente. Diversa è, però, probabilmente, agli occhi della Corte la finalità dell’intervento referendario e ciò è sufficiente a condurre ad una diversa soluzione: mentre nel primo caso il *referendum* regionale è diretto ad attivamente un procedimento di modifica del testo costituzionale, nel secondo è invece volto alla sua attuazione, che le Regioni ancora attendono. Inoltre, diverso è anche il grado di autonomia del legislatore statale. Mentre nel procedimento di revisione costituzionale tale autonomia è massima

---

i principi di unità e sovranità (art. 1 e 5 della Costituzione italiana e art. 1 e 2 della Costituzione spagnola” G. FERRAIUOLO, *Costituzione, Federalismo, Secessione*, cit., 58. Secondo l’autore, la possibilità, negata, di celebrare un referendum consultivo sull’indipendenza da parte di una minoranza territoriale, “preclude qualsiasi possibilità di contemperamento tra rigidità e democrazia, in quanto una domanda di una porzione del popolo è ritenuta non concepibile in termini democratici”.

<sup>77</sup> Corte cost., sent. n. 118/2015, punto 7.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>78</sup> Corte cost., sent. n. 118/2015, punto 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>79</sup> Corte cost., sent. n. 118/2015, punto 8.6 del *Considerato in diritto*.

<sup>80</sup> Corte cost., sent. n. 118/2015, punto 8.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>81</sup> G. FERRAIUOLO, *Costituzione, Federalismo, Secessione*, cit., 61.

<sup>82</sup> *Ibidem*. L’Autore considera, oltre che “incoerente”, anche sufficientemente “generosa” la sentenza, che ammette il referendum relativo alle ulteriori condizioni di autonomia di cui all’articolo (ascrivibile, secondo la Corte a tempi e modalità stabiliti dall’articolo 116 Cost.), laddove la legge regionale impugnata non facesse alcun espresso riferimento all’articolo 116 Cost. È evidente che la sentenza, ritenendo legittimi i *referendum*, ha sollecitato la richiesta di attivazione dell’art. 116 (3): cfr. 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*, 4/2018.

salvo che si ricorra a *referendum* confermativo; il procedimento previsto dall'art. 116, comma 3, è per definizione negoziato tra Regione, enti locali e Stato e dunque è più agevole ammettere che sia il Consiglio regionale che il Parlamento siano in qualche misura condizionati anche dal *referendum* regionale)<sup>83</sup>.

Infine, anche in altre recenti sentenze non strettamente collegate alla questione dei *referendum* regionali consultivi o della sovranità parziale, la Corte ha avuto modo di confermare i propri orientamenti. Ad esempio, nella [sentenza n. 50/2015](#) (relativa all'elezione indiretta di province e città metropolitane), la Corte ribadisce che “il tentativo delle difese regionali—di ricondurre l'utilizzazione del termine “sovranità” al concetto di sovranità popolare, di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., e di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare nei diversi enti territoriali – è già stato, infatti, ritenuto, “non condivisibile” da questa Corte, nella [sentenza n. 365 del 2007](#)”<sup>84</sup>. Analogamente, molto recentemente, la Corte ha rigettato le pretese di “parcellizzare” il concetto di popolo, giudicando incostituzionale la disposizione della legge regionale del Veneto n. 28 del 2016, che qualificava il “popolo veneto” come minoranza nazionale ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali<sup>85</sup>. La Corte sostiene che “il compito di determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare non può che essere affidato alle cure del legislatore statale, in ragione della loro necessaria uniformità per l'intero territorio nazionale. Inoltre, il legislatore statale si trova nella posizione più favorevole a garantire le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze e risulta, perciò, in grado di rendere compatibili pluralismo e uniformità ...anche in attuazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost.”<sup>86</sup>. Dunque, “non è consentito al legislatore regionale configurare o rappresentare la ‘propria’ comunità in quanto tale come ‘minoranza’”<sup>87</sup>. La Corte in tal modo richiama anche un precedente in cui aveva ritenuto “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>88</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive

Quel che emerge dal presente contributo è rapporto dialettico tra principio unitario e principio autonomistico rappresenta la *struttura tensiva* che sottende sia il dibattito in Assemblea costituente, sia il delicato equilibrio tra unità e pluralismo suggellato dall'articolo 5 della Costituzione. Rispetto a tale equilibrio, la giurisprudenza costituzionale sia sul lessico para-statale proposto in alcuni Statuti regionali sia sulla lesività costituzionale dei *referendum* consultivi regionali<sup>89</sup>, ha a più riprese negato il configurarsi di possibili sovranità “parziali”. Ciò non solo nel caso dei *referendum*

<sup>83</sup> C. FASONE, *Una, indivisibile, ma garantista dell'autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014*, in *Revista catalana de dret públic*, 15 settembre 2015.

<sup>84</sup> [Corte cost., sent. n. 50/2010](#), punto 3.4.3. del *Considerato in diritto*.

<sup>85</sup> Sulla vicenda L. PANZERI, *La qualificazione del “popolo veneto” come minoranza nazionale tra rivendicazioni identitarie e giudizio di costituzionalità*, in *Le Regioni*, n. 4/2017.

<sup>86</sup> [Corte cost., sent. n. 81/2018](#), punto 3.2 del *Considerato in diritto*

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> [Corte cost., sent. n. 170/2010](#).

<sup>89</sup> Sulla scarsa considerazione degli istituti di democrazia diretta su scala regionale, specie rispetto a quello che accade in altri ordinamenti, P. COSTANZO, *Il regionalismo visto da Pasquale Costanzo*, cit., ricorda che in Francia, “dove, al di là delle apparenze, sono presenti realtà regionali persino più complesse che da noi, la cultura dell'autonomia è stata prioritariamente interpretata non tanto come sottrazione di competenze al centro, quanto, soprattutto, come potenziamento degli istituti di democrazia e di partecipazione locale (in nome della più genuina sussidiarietà). Ciò che sembra tanto più esemplare, se si rammenta come, nella mia Regione, l'unico tentativo finora esperito di referendum su una legge regionale (nel 2003) sia stato ampiamente oggetto di boicottaggio, evitandosi d'intercettare la volontà degli elettori”.

sull'indipendenza, palesemente eversivi rispetto all'ordine repubblicano costituito fondato sul principio di unità ed indivisibilità della Repubblica (come ad esempio nella [sentenza 118/2015](#)). La "non-frazionabilità" del popolo è stata ribadita anche quando quei *referendum* consultivi si configuravano come prodromici, preliminari e, per così dire, "accessori" rispetto alla fase dell'iniziativa regionale che sarebbe comunque sfociata regolarmente nel procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost. (questi erano ad esempio i casi nella [470/1992](#) e della [496/2000](#)). Secondo la Corte, difatti, a questo procedimento "può essere chiamato, per il rilievo fondamentale degli interessi che entrano in gioco in sede di revisione costituzionale, solo il corpo elettorale nella sua unità"<sup>90</sup>. Consultare una sola "porzione" o "frazione" di popolo attraverso un *referendum* costituirebbe un'"utilizzo improprio di un istituto preordinato a rinsaldare i legami tra rappresentanti e rappresentati" che vede "la volontà del corpo elettorale raccolta e orientata contro la Costituzione vigente, ponendone in discussione le stesse basi di consenso"<sup>91</sup>.

Eppure, nell'ordinamento costituzionale repubblicano, "la volontà del popolo sovrano non è unica e concentrata, ma si esprime in modo articolato, attraverso canali, costituzionalmente previsti, politici (i partiti), economici (i sindacati...), sociali (la famiglia, la scuola, le libere associazioni) e territoriali (le regioni e gli enti locali)"<sup>92</sup>. Non è un caso che sia stata la stessa Corte costituzionale a sottolineare "la comune derivazione dal principio democratico e della sovranità popolare"<sup>93</sup> di tutti gli elementi costitutivi della Repubblica, e dunque tanto dello Stato quanto delle autonomie territoriali. Nonostante tali inequivocabili nessi tra principio democratico e principio autonomistico<sup>94</sup>, per la stessa Corte all'autonomia non è consentito né di qualificarsi sovrana<sup>95</sup>, né di ledere il principio di unità, né di affiancarsi alla rappresentanza nazionale, politico-parlamentare, nel momento della revisione<sup>96</sup>.

È possibile, dunque, concludere con la condivisibile affermazione per cui, nel nostro ordinamento costituzionale, il "senso precipuo" dell'autonomia territoriale "è quello di riequilibrare in una determinata misura gli effetti omologanti del principio di unità, ma non certo di scalzare tale principio, poiché, anche dal punto di vista logico, perderebbe significato il concetto stesso di autonomia, che è di tipo relazionale... Insomma, in termini assai più semplici, si deve osservare che il principio di autonomia resta incommensurabile con quello di unità, rispetto al quale deve, in misura più o meno ampia, prima o poi, cedere il passo"<sup>97</sup>.

---

<sup>90</sup> Corte cost., [sent. n. 470/1992](#), punto 4 del *Considerato in diritto*, poi confermato anche nel 2000 e nel 2015.

<sup>91</sup> *Ivi*, punto 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>92</sup> G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sulla autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Diritti regionali*, n. 3 del 2016, 470.

<sup>93</sup> Corte cost., [sent. 106/2002](#), punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>94</sup> Sulle autonomie quali sedi ottimali per la fruizione dei diritti fondamentali e della promozione del principio democratico-pluralista, v. la ricerca curata da A. MORELLI e L. TRUCCO, *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.

<sup>95</sup> Corte cost., [sent. 365/2007](#).

<sup>96</sup> Corte cost., [sentt. 118/2015](#) e [496/2000](#).

<sup>97</sup> P. COSTANZO, *Il regionalismo visto da Pasquale Costanzo*, cit.