

## **Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana\***

di

Fulvio Pastore\*

**SOMMARIO:** 1. Sintetici cenni, in via stipulativa o convenzionale, sulla distinzione tra Stato confederale, Stato federale e Stato regionale. - 2. L'articolo 5 della Costituzione italiana. - 3. La più recente giurisprudenza costituzionale sul principio di unicità e di indivisibilità della Repubblica. - 4. La problematica compatibilità del regionalismo differenziato con il principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

### ***1. Sintetici cenni, in via stipulativa o convenzionale, sulla distinzione tra Stato confederale, Stato federale e Stato regionale.***

Nonostante l'assonanza tra le due espressioni, Stato federale e Stato confederale rappresentano due forme di Stato ontologicamente diverse tra loro. Si tratta di fenomeni giuridici che, sul piano della classificazione scientifica, si distinguono nettamente, non solo dal punto di vista quantitativo ma anche dal punto di vista qualitativo.

Lo Stato confederale, infatti, non è uno Stato unitario ma una organizzazione sovranazionale alla quale gli stati membri della confederazione trasferiscono competenze e risorse, mantenendo però la loro sovranità.

---

\* Testo dell'intervento svolto in occasione del seminario internazionale su "Autonomie territoriali e principio di indivisibilità nello Stato unitario. Italia e Spagna", Dipartimento di Economia e Giurisprudenza, Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale, Cassino, 7.5.2019.

\* Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

Al contrario, lo Stato federale è uno Stato di tipo unitario, dove la sovranità appartiene allo Stato centrale che è l'unico titolare della personalità giuridica di diritto internazionale.

I principi costituzionali che connotano lo stato confederale e che lo distinguono nettamente da quello federale sono: la preminenza della regola unanimistica nella assunzione delle decisioni fondamentali della confederazione e la possibilità di secedere. Al contrario, i principi costituzionali che caratterizzano lo stato federale sono: la prevalenza del principio di maggioranza nell'assunzione delle decisioni fondamentali e il divieto di secessione<sup>1</sup>.

Nell'esperienza storica, si è potuto osservare come gli Stati federali nascano solitamente da un processo di *reductio ad unum* di una pluralità di Stati. Questo processo, che in letteratura viene definito come *federalizing process*, attraversa solitamente degli stadi di tipo confederale per poi sfociare in una dimensione di tipo federale. Si tratta di processi generalmente lunghi nel tempo e caratterizzati spesso da eventi conflittuali e drammatici. Per limitarsi alle democrazie più mature e omogenee, basti pensare ai processi storici che hanno condotto alla nascita dello Stato federale in USA, Canada, Germania, Svizzera, Austria.

Il passaggio dalla fase confederale a quella federale vera e propria è segnato per l'appunto dall'affermazione del principio di maggioranza e dal divieto di secessione per gli Stati membri.

Attualmente, in Europa, l'unico *federalizing process* che sembra attraversare uno stadio di tipo confederale è quello che caratterizza l'Unione Europea<sup>2</sup>. Mentre, per quanto riguarda gli Stati membri, in alcuni di essi, sono in atto fenomeni di

---

<sup>1</sup> Sul tema, *ex plurimis* cfr. S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Torino, Giappichelli, 1993.

<sup>2</sup> Il ricorso a categorie classiche del diritto pubblico per inquadrare un fenomeno inedito e originale come il processo di integrazione europea vale ovviamente solo in via stipulativa e per comodità di analisi scientifica. In ogni caso, vi è consapevolezza che tale adattamento richiede una rivisitazione e una ridefinizione delle stesse categorie giuridiche utilizzate. Sul processo di integrazione europea, *ex plurimis*, cfr. M. SCUDIERO (a cura di), *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli studi di Napoli Federico II, n. 7, Jovene, Napoli, 2005; M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli studi di Napoli Federico II, n° 5, Jovene, Napoli, 2002.

accentuazione del decentramento territoriale autonomistico che non sembrano assumere i tratti del federalismo, neppure in senso neofederale<sup>3</sup>.

La differenza tra Stato federale e Stato regionale, del resto, è una differenza di tipo più quantitativo che qualitativo. Si tratta, infatti, in entrambi i casi, di forme di Stato composte ma unitarie e la differenza tra loro consiste soprattutto nella numerosità e natura delle competenze che sono riconosciute rispettivamente allo Stato centrale e agli enti territoriali autonomi<sup>4</sup>.

Il sistema delle relazioni tra livelli territoriali di governo in Italia, anche grazie all'opera massiccia e coerente della giurisprudenza costituzionale, si è andato conformando secondo linee di sviluppo cooperative e solidaristiche, tenendosi ben discosto da modelli competitivi e concorrenziali, pure proposti da autorevole dottrina, affascinata da esperienze straniere di tipo marcatamente federale.

Come è noto alla migliore dottrina, infatti, in ogni ordinamento giuridico unitario a forte decentramento territoriale autonomistico, sono inevitabilmente e contemporaneamente presenti sia delle spinte alla differenziazione e alla competizione, sia spinte alla uniformazione e alla coesione. Volendo ricorrere a un'immagine geometrica per rappresentare efficacemente un sistema autonomistico, quindi, non si deve pensare al cerchio, che ha un unico centro, ma

---

<sup>3</sup> Il riferimento evidentemente va alle teorie del c.d. gruppo di Milano e in specie agli scritti di Gianfranco Miglio. Sul pensiero di Miglio in tema di federalismo cfr. A. BARBERA, G. MIGLIO, *Federalismo e secessione: un dialogo*, Milano, Editoriale Libero, 2008; G. MIGLIO, M. DIAMOND, *Federalismi falsi e degenerati*, Milano, Sperling & Kupfer, 1997.

<sup>4</sup> Tra le ricostruzioni di carattere generale del diritto regionale italiano cfr. S. BARTOLE, G. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, Il Mulino, 1984; A. STERPA, B. CARAVITA, F. FABRIZZI, *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2019; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2009; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2008.

Sui temi affrontati nel presente contributo cfr., in particolare, A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2017, pp. 15-34.

Per una riflessione sulle prospettive del regionalismo italiano, *ex plurimis*, cfr. altresì, A. LUCARELLI, *Percorsi del regionalismo*, Giuffrè, Milano 2004.

Sul tentativo di trasformare in senso federale l'ordinamento giuridico italiano, *ex plurimis*, cfr. B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004.

piuttosto a una figura ellittica, dove coesistono due fuochi, di cui uno può avere maggiore capacità attrattiva rispetto all'altro.

Tuttavia, è bene che nessuna delle due forze prevalga del tutto. Altrimenti, in caso di completa affermazione delle spinte centripete, si determinerebbe una forma di Stato autoritaria e centralista. Mentre, all'opposto, nel caso di completa prevalenza delle spinte centrifughe, si verificherebbe la disgregazione dell'ordinamento giuridico e la dissoluzione dello Stato unitario.

Ciò posto, il sistema italiano, a parere di chi scrive (ma questo, lo si ripete, è anche il filo conduttore della giurisprudenza costituzionale), non può che riconoscere preminenza ai principî di leale collaborazione e di coesione sociale, a meno di non voler incorrere seriamente in un rischio di disgregazione del Paese, caratterizzato da differenze economiche e sociali troppo forti tra le varie Regioni.

## **2. L'articolo 5 della Costituzione italiana.**

Ai sensi dell'articolo 5 della Costituzione italiana: "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"<sup>5</sup>.

Il principio autonomista, quindi, è consustanziale al principio di unità e indivisibilità della Repubblica e viene collocato, in apertura della Carta costituzionale tra i principi fondamentali che connotano in senso democratico la forma di Stato italiana<sup>6</sup>.

Come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale, sulla scia della migliore dottrina costituzionalistica, si tratta di un principio che concorre a formare

---

<sup>5</sup> Sull'articolo 5 della Costituzione italiana, *ex plurimis*, cfr. G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli - Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma 1975; S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, Carocci editore, 2017.

<sup>6</sup> Peraltro, a differenza del principio autonomista che ha trovato riconoscimento solo in periodo repubblicano, il principio di unità e indivisibilità dello Stato caratterizzava l'ordinamento costituzionale italiano anche prima dell'avvento della Repubblica, rappresentando uno dei cardini principali del risorgimento italiano e della cultura giuspubblicistica italiana nel periodo monarchico.

il c.d. nucleo duro della Costituzione, ovvero quell'insieme di principi inviolabili della Costituzione che non possono essere intaccati neppure da una legge costituzionale e che si pongono come dei controlimiti rispetto al criterio di prevalenza delle fonti comunitarie su quelle nazionali<sup>7</sup>.

L'articolo 132 della Costituzione prevede un procedimento rinforzato rispetto a quello stabilito nell'articolo 138 della Costituzione per la fusione di più regioni o la creazione di nuove regioni. In effetti, si tratta di una legge di revisione della Costituzione perché, in tal caso, si modifica inevitabilmente l'elenco delle regioni contenuto nell'articolo 131. Ma tale possibilità di riordino dei territori regionali non potrebbe mai spingersi a tal punto da sfociare in una lesione dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica.

Come è noto, nel corso della XIII legislatura, il Titolo V della Costituzione è stato sottoposto a una serie di modifiche in virtù della legge costituzionale n. 1 del 1999, della legge costituzionale n. 2 del 2001 e della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La spinta nel senso di un più accentuato decentramento territoriale autonomistico, che era nelle intenzioni del legislatore costituzionale e che aveva fatto parlare di riforma federalista della forma di Stato italiana, è risultata fortemente attenuata dalla lettura che delle nuove disposizioni costituzionali è stata proposta nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

La successione di revisioni costituzionali del titolo V, II parte, della Costituzione è stata interrotta dall'esito negativo del referendum costituzionale del

---

<sup>7</sup> Particolarmente significativa, in tal senso, appare la sentenza della Corte costituzionale n. 1146 del 1988.

La teoria dei limiti alla revisione costituzionale era stata formulata con particolare rigore e chiarezza in C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in Riv. trim. dir. pub., 1952.

Sul c.d. nucleo duro della Costituzione, *ex plurimis*, cfr. V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Atti del Convegno annuale del «Gruppo di Pisa» (2005), Torino, Giappichelli, 2006.

25 e 26 giugno 2006 sulla proposta di legge costituzionale nota come *devolution* e pubblicata sulla gazzetta ufficiale del 18 novembre 2005 n. 269<sup>8</sup>.

Al tentativo del 2006 ha fatto seguito nella XVII legislatura il progetto di revisione della II Parte della Costituzione approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione»<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> La proposta venne approvata nella passata legislatura, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, dalla camera dei deputati nella seduta del 20.10.2005 e dal senato della Repubblica nella seduta del 16.11.2005.

La maggior parte dei costituzionalisti aveva auspicato la bocciatura del progetto. Del resto, anche quei pochi che si erano espressi in senso favorevole all'approvazione, non avevano mancato di sottolineare le incongruenze, le lacune e le contraddizioni del testo.

Sulla cd. *devolution*, ex plurimis, cfr. L. ANTONINI, *Il "vaso di Pandora" del federalismo: spunti sulla questione della devolution*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Osservatorio sul federalismo, La riforma del Titolo V, Forum, 6 dicembre 2002; A. ANZON, *Il "federalismo" nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); Q. CAMERLENGO, *Pubblica sicurezza statale e polizia amministrativa locale tra ordine pubblico e sviluppo economico*, in *Le Regioni*, 2002, n. 1, p. 207 e ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Quale regime per l'introduzione delle autonomie differenziate? Spigolature intorno alla proposta di revisione costituzionale presentata dal Ministro Bossi*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), Dibattiti, AIC, Il nuovo Titolo V; M. D'AMICO, *Devolution e riforme costituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Osservatorio sul federalismo, La riforma del Titolo V, Forum, 11 dicembre 2002; A. FERRARA, *L'insostenibile leggerezza della devolution: il caso della "polizia locale"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Osservatorio sul federalismo, La riforma del Titolo V, Forum, 11 dicembre 2002; G. FERRARA, *Per la critica al progetto di riforma della Costituzione del governo Berlusconi*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2003, n. 2; ID., *Federalismo e premierato, ovvero, del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); C. FUSARO, *Perché "si" alla revisione costituzionale del 2005*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17.6.2006; S. GAMBINO, *Sulla devolution all'italiana*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); ID., *Riorganizzazione territoriale dello Stato e principio di sussidiarietà tra riforme costituzionali e legislative. Il caso italiano in prospettiva comparatistica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 29.5.2006; A. LOIODICE, *La devolution come ampliamento eventuale e differenziabile delle competenze esclusive regionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Osservatorio sul federalismo, La riforma del Titolo V, Forum, 6 dicembre 2002; G. PITRUZZELLA, *Il regionalismo differenziato nel "progetto Bossi"*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), Dibattiti, AIC, Il nuovo Titolo V; G. M. SALERNO, *Brevi osservazioni sulla riforma del Titolo V, la devolution e la logica istituzionale della "lotteria"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Osservatorio sul federalismo, La riforma del Titolo V, Forum, 15 gennaio 2003; L. VANDELLI, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, Il Mulino, 2002; N. ZANON, *Interrogativi sulla "devolution"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Osservatorio sul federalismo, La riforma del Titolo V, Forum, 11 dicembre 2002.

<sup>9</sup> Si tratta della c.d. proposta di riforma Renzi-Boschi, pubblicata in [GU Serie Generale n. 88 del 15-04-2016](#).

Anche questo ulteriore tentativo di riforma è stato respinto dal corpo elettorale con il referendum costituzionale del 4.12.2016.

Contrariamente alle intenzioni dei promotori delle riforme su indicate, il procedimento, grazie alla bocciatura referendaria, si è tradotto in una rinnovata legittimazione politica della Costituzione del 1947, come modificata nel corso degli anni.

Ora c'è da augurarsi che venga finalmente abbandonato il mito delle "grandi riforme"<sup>10</sup>; così come c'è da augurarsi che venga definitivamente accantonata la logica delle revisioni di maggioranza<sup>11</sup>.

---

Sui contenuti della proposta Renzi-Boschi, *ex plurimis*, cfr. F. BASSANINI, M. BELLOCCI, G. BRUNELLI, M. A. CABIDDU, M. CARLI, S. CECCANTI, V. CERULLI IRELLI, E. CHELI, M. COLLEVECCHIO, M. LUCIANI, N. LUPO, G. MACCHIETTA, M. MALVICINI, A. MANZELLA, V. ONIDA, G. PALOMBELLI, G. PASQUINO, S. PASSIGLI, C. PINELLI, F. PIZZETTI, G. PUCCINI, E. ROSSI, V. RUSSO, L. VANDELLI, M. VILLONE, R. ZACCARIA, *Cambiare la Costituzione? - Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, a cura di Fondazione Astrid, Santarcangelo di Romagna, [Maggioli Editore](#), 2016; P. BILANCIA, F. PIZZETTI, *Testi e progetti del sistema costituzionale italiano ed europeo: Edizione speciale per il Referendum costituzionale 2016*, Torino, [G. Giappichelli Editore](#), 2016; P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul D.D.L. Costituzionale Renzi-Boschi - Dieci studiosi a confronto*, Torino, [G. Giappichelli Editore](#), 2015; P. COSTANZO (a cura di), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi*, Torino, [UTET](#), 2016; S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso) - Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, Torino, [G. Giappichelli Editore](#), 2016; E. ROSSI, *Una costituzione migliore? - Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2016.

<sup>10</sup> Sul mito della grande riforma cfr. S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in [www.federalismi.it](#), n. 7 del 2005 - ora anche in V. Baldini (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Satura editrice, Napoli, 2006, p. 21 e ss. - ove si richiamano i seguenti contributi sul tema: R. BIN, *Le riforme costituzionali: un "mito" fuorviante*, in [www.forumcostituzionale.it](#) (17.4.2004); M. CAMMELLI, *Le riforme costituzionali: un "mito" necessario*, in *Il Mulino*, 2004, n. 1, p. 30 e ss.; V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 2004, n. 1.

Sul tema cfr. altresì: G. AZZARITI, *La voce del diritto costituzionale o quella della politica politicante?*, in [www.costituzionalismo.it](#), 2006, n. 2; M. DOGLIANI – M. P. ILENIA, *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase della "lotta per la Costituzione"*, in [www.costituzionalismo.it](#); G. FERRARA, *Attuare la Costituzione*, in [www.costituzionalismo.it](#), 2006, n. 2; M. RUOTOLO, *Costituzione e riforme*, in [www.costituzionalismo.it](#), n. 2 del 2006.

<sup>11</sup> Sulla ratio del procedimento aggravato disciplinato dall'art. 138 della Costituzione e sui rapporti tra maggioranza e opposizioni in tema di revisioni costituzionali, in particolare, cfr. S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, op. cit.

Sul tema cfr. altresì: G. AZZARITI, *L'ultima idea: la revisione della Costituzione secondo il Governo in carica. Un approccio critico*, editoriale, in [www.costituzionalismo.it](#), 4.11.2003; ID., *Innovazioni costituzionali e revisioni costituzionali in deroga all'art. 138 della Costituzione. Sfide della storia e sfide della politica*, in [www.costituzionalismo.it](#), 2006, n. 2; V. BALDINI, *La tutela delle opposizioni in*

Quello che occorre è piuttosto una messa a punto delle riforme già introdotte sulla base di un consenso ampio delle forze politiche. In particolare, sarebbe opportuno correggere la disciplina costituzionale in vigore con riferimento ad alcune lacune, ambiguità e contraddizioni evidenziate dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale; così come sarebbe opportuno superare l'attuale bicameralismo perfetto attraverso la previsione di una vera camera delle Regioni<sup>12</sup>.

Tuttavia, considerato il livello elevato di conflittualità interna alla coalizione di maggioranza e considerato, altresì, il clima poco dialogante tra maggioranza e

---

parlamento ed il topos della democrazia maggioritaria. Tra prospettive di riforma costituzionale e recupero di un'etica della responsabilità, in V. Baldini (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, op. cit., p. 3 e ss.; S. BARTOLE, *Riforme costituzionali e beghe politiche*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); B. CARAVITA DI TORITTO, *Basta con le riforme a colpi di maggioranza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6.8.2006; P. CIARLO, *Contro la democrazia totalitaria*, in V. Baldini (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, op. cit., p. 211 e ss.; M. DOGLIANI, *Validità e normatività delle costituzioni (a proposito del programma di costituzionalismo.it)*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), 18.1.2005; G. PITRUZZELLA, *La politica costituzionale richiede il dialogo tra le parti e la fine della contrapposizione "amico-nemico"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8.6.2006; G. SCACCIA, *Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); M. VILLONE, *Lo statuto delle opposizioni parlamentari tra disciplina costituzionale e regolamenti parlamentari*, in V. Baldini (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, op. cit., p. 223 e ss.; N. ZANON, *Il lascito del 25 e 26 giugno: perché modificare l'art. 138 cost.?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 30.8.2006.

<sup>12</sup> Tra i numerosi e recenti contributi sulla ipotesi di introduzione di una camera delle Regioni cfr. U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2003, n. 3, p. 115 e ss.; L. ANTONINI, *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una camera delle autonomie*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Osservatorio sul federalismo, La riforma del Titolo V, Forum, 17 gennaio 2003; V. BALDINI, *La proposta di riforma del senato federale: un'abiura del modello Bundesrat?*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 3, p. 610 e ss.; F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 4, p. 1003 e ss.; R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. Groppi - M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, con prefazione di A. D'Arena, Giappichelli, Torino, 2001, p. 211 e ss.; ID., *Il bilancino dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, 2003, n.2, p. 207 e ss.; ID., *Senato federale: dov'è finita la con testualità affievolita?*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); S. BONFIGLIO, *Elezioni presidenziali e Senato nelle proposte di riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 1, p. 120 e ss.; ID., *Il dibattito sulla trasformazione del Senato in Italia: un'ipotesi di riforma*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); G. CALAMANDREI, *Camera federale o Camera delle Regioni: scelte possibili. Principio di leale cooperazione o collaborazione*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, n. 16, p. 1799 e ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Perché il Senato delle Regioni?*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, n. 3, p. 636 e ss.; G. GUZZETTA, *Una proposta per il Senato "federale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 1, p. 118 e ss.; M. MANETTI, *Alcune riflessioni sul cd. Senato federale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); A. TRUINI, *Del "Senato federale" ovvero del potere magico delle parole*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, n. 15, p. 1625 e ss.



opposizioni, si può ritenere che le condizioni non siano ideali affinché si pervenga in tempi brevi a nuove revisioni costituzionali.

### ***3. La più recente giurisprudenza costituzionale sul principio di unicità e di indivisibilità della Repubblica.***

Nella giurisprudenza costituzionale più recente, il principio di unità e indivisibilità della Repubblica è stato utilizzato, in diverse occasioni, come parametro, dal giudice delle leggi, per dichiarare la incostituzionalità di leggi regionali<sup>13</sup>.

Tuttavia, in quei casi, il giudice delle leggi, non si è accontentato di una argomentazione apodittica a sostegno dell'eccezione di incostituzionalità ma ha preteso che fossero specificamente e congruamente indicate le ragioni per le quali la norma impugnata si pone in contrasto con il parametro evocato.

Così, nella sentenza n. 210 del 2018 - con la quale ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme di legge della regione Trentino Alto Adige, in quanto utilizzano una lingua straniera anziché quella italiana per denominare un Comune<sup>14</sup> - la Corte costituzionale ha contestualmente dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 5 della Costituzione poiché meramente assertiva e non specificamente argomentata.

---

<sup>13</sup> Per un'analisi puntuale della giurisprudenza costituzionale su unità e indivisibilità della Repubblica cfr. G. DE MURO, *La repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *federalismi.it*, 14.12.2018.

Sul tema, *ex plurimis*, cfr. altresì M. CECCHETTI, *Differenziazione e specialità regionale nell'unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Italianieuropei*, 1/2010, 10.2.2010; F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2012.

<sup>14</sup> In particolare, nella sentenza n. 210 del 2018, la Corte costituzionale: 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 31 ottobre 2017, n. 8 (Istituzione del nuovo Comune di Sèn Jan di Fassa - Sèn Jan mediante la fusione dei comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich), nella parte in cui utilizza la denominazione «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» anziché quella di «San Giovanni di Fassa-Sèn Jan»;

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 3, comma 1, 6, comma 1, 9, commi 2 e 3, 10, comma 1, 12, 13 e 14 della legge reg. Trentino Alto-Adige, nella parte in cui utilizzano la denominazione «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» anziché quella di «San Giovanni di Fassa-Sèn Jan».

Nella sentenza n. 183 del 2018, invece, facendo leva sul principio di unità e di indivisibilità della repubblica, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 "Gonfalone e stemma della Regione"), nella parte in cui, aggiungendo l'art. 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) ed n), alla legge della Regione Veneto 20 maggio 1975, n. 56 (Bandiera, gonfalone, fascia e stemma della Regione), prevede l'obbligo di esporre la bandiera regionale all'esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici nazionali, nonché su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi<sup>15</sup>.

In particolare, la Corte costituzionale ha osservato, sul punto, che l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, costituzionalmente imposte come tratti che qualificano lo Stato-soggetto espressivo della comunità nazionale, comportano che le Regioni non possano avanzare la pretesa di affiancare imperativamente alla bandiera della Repubblica, configurata dalla Costituzione quale elemento simbolico "tipizzante", i vessilli delle autonomie locali in tutte le ipotesi in cui il simbolo stesso sia chiamato a palesare il carattere "nazionale" dell'attività svolta da determinati organismi, enti o uffici<sup>16</sup>.

La sentenza della Corte costituzionale n. 81 del 2018, utilizzando come parametro anche il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali)<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Sulla sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 2018 cfr., in particolare, R. DICKMANN, *Tricolore italiano e bandiere locali nella Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7.11.2018; G. P. GUARINI, *Sul ponte sventola bandiera ... veneta. Notazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 2018 sull'utilizzo di bandiera e simboli ufficiali delle regioni*, in *Diritti fondamentali*, n. 2/2018.

<sup>16</sup> Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 2018, paragrafo 3.2 del considerato in diritto.

<sup>17</sup> Sulla sentenza della Corte costituzionale n. 81 del 2018 cfr., in particolare, R. DICKMANN, *La Corte costituzionale estende il paradigma dell'art. 6 Cost. a tutte le minoranze e contesta la competenza*

Infatti, il Giudice delle leggi, ha evidenziato nella pronuncia richiamata, come il compito di determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare non possa 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 (sentenza n. 170 del 2010), anche in attuazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione<sup>18</sup>.

Particolare rilievo assume, con riferimento al tema in esame, la sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015, con la quale, tra l'altro, si dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 16 (Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto) e contestualmente si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, numeri 2), 3), 4) e 5), della legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 15 (Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto)<sup>19</sup>.

In particolare, quanto al referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto, indetto con legge regionale n. 16 del 19 giugno 2014, si sottolinea come lo stesso, non solo riguardi scelte fondamentali di livello costituzionale, in quanto tali precluse ai referendum regionali secondo la giurisprudenza costituzionale, ma

---

della legge regionale a identificare la popolazione locale come minoranza nazionale, in *federalismi.it*, 25.6.2018; P. CARETTI, "I veneti prima!", lo slogan d'oltre oceano suggestiona anche le Regioni?, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10.10.2018; M. MANCINI, *Brevi considerazioni intorno alle reiterate rivendicazioni "indipendentistiche" della Regione Veneto e alle loro conseguenze in ordine alla possibile applicazione dell'art. 126 Cost. Due indizi non fanno (ancora) una prova*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23.1.2019.

<sup>18</sup> Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 81 del 2018, paragrafo 3.2 del considerato in diritto.

<sup>19</sup> La stessa pronunzia della Corte costituzionale, invece, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, numero 1), della legge reg. Veneto n. 15 del 2014 promossa, in riferimento all'art. 116 della Costituzione e dichiara, altresì, non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, comma 2, 3 e 4 della legge reg. Veneto n. 15 del 2014 promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Per un commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015 cfr. F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3.7.2015; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le regioni*, 2015, 5-6, pp. 1141 - 1155.

suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 della Costituzione.

L'unità della Repubblica, ad avviso della Consulta, è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (cfr. sentenza n. 1146 del 1988). Indubbiamente, l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.).

Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, 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 (cfr. sentenze n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002). A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano. Secondo la Corte costituzionale, quindi, una iniziativa referendaria che, come quella in esame, contraddica l'unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò *extra ordinem*<sup>20</sup>.

Quanto, invece, al referendum consultivo sull'autonomia del Veneto indetto con legge regionale n. 15 del 19 giugno 2014, la Consulta sottolinea che i quesiti referendari in questione, delineano un assetto finanziario in cui i tributi riscossi sul territorio regionale, o versati dai «cittadini veneti», sarebbero trattenuti almeno per l'ottanta per cento dalla Regione e, nella parte incamerata dalla «amministrazione

---

<sup>20</sup> Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015, paragrafo 7.2 del considerato in diritto.

centrale», dovrebbero essere utilizzati almeno per l'ottanta per cento nel territorio regionale «in termini di beni e servizi».

Ad avviso della Corte costituzionale, pertanto, i quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica. Pertanto, i due quesiti investono in pieno non già le singole manovre di bilancio, o determinate misure in esse ricomprese, ma alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima. Così facendo, i quesiti si pongono in contrasto con principi di sicuro rilievo costituzionale ed entrano nel cuore di una materia in cui lo stesso statuto regionale, in armonia con la Costituzione, non ammette referendum, nemmeno consultivi<sup>21</sup>.

In effetti, tutti gli statuti regionali ordinari di "seconda generazione" contemplano la possibilità di svolgimento di *referendum* consultivi<sup>22</sup>. Cosa che rappresenta di per sé un passo in avanti rispetto agli statuti "di prima generazione".

Quasi tutti, in modo ridondante, prevedono, in particolare, il *referendum* consultivo già prescritto dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione: «La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e *denominazioni*»<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015, paragrafo 8.4 del considerato in diritto.

<sup>22</sup> Cfr. Statuto della Regione Abruzzo, titolo VII, art. 78; Statuto della Regione Calabria, Titolo II, art. 12; Statuto della Regione Lazio, Titolo VII, art. 64; Statuto della Regione Liguria, Capo II, Titolo I, articolo 9; Statuto della Regione Marche, Titolo VI art. 44; Statuto della Regione Piemonte, Titolo IV art. 83; Statuto della Regione Puglia, Titolo III art. 19; Statuto della Regione Toscana, Titolo VIII art. 76; Statuto della Regione Emilia Romagna, Titolo II, art. 21; Statuto della Regione Umbria, Titolo III, art. 23; Statuto della Regione Veneto, art. 27.

Lo "Statuto d'autonomia della Lombardia" dedica al *referendum* consultivo l'art. 52 del Titolo V. Lo statuto regionale della Campania dedica al *referendum* consultivo l'art. 14 del Titolo III.

<sup>23</sup> Sul *referendum* per l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali, cfr. (sia pure in termini sintetici, come si conviene a un manuale) P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Giappichelli, Torino, 2006, p. 141.

Quando il *referendum* consultivo è finalizzato a realizzare una delle ipotesi appena indicate, ai sensi dell'art. 133, secondo comma della Costituzione, assume carattere locale, obbligatorio e non vincolante<sup>24</sup>.

La gran parte degli statuti esaminati, tuttavia, prevede la possibilità di svolgimento del *referendum* consultivo, in altre materie, anche nell'intera Regione, su richiesta di particolari soggetti abilitati, sia all'interno di procedimenti di formazione di atti fonte, sia come manifestazione di volontà esclusiva 25.

Frequenti sono i rinvii nelle fonti statutarie a una legge regionale di attuazione del *referendum* che ne regoli le modalità di svolgimento, il che consente alle disposizioni statutarie di rimanere quanto mai aperte ma anche di concentrarsi su pochi profili, come: la titolarità del potere di chiedere e deliberare la consultazione; i limiti materiali e temporali allo svolgimento del *referendum*.

Come appare assolutamente apprezzabile - sotto il profilo giuridico, oltre che politico - nessuno degli statuti esaminati contiene disposizioni che conferiscano, sia pure in particolari ipotesi, carattere vincolante alla consultazione referendaria, in ossequio alla preminenza del principio rappresentativo nell'ordinamento regionale.

Si deve, tuttavia, anche notare criticamente come le discipline statutarie esaminate siano assolutamente lacunose in ordine al seguito delle consultazioni referendarie. Infatti, solitamente non si prescrive alcun obbligo di comportamento nei confronti degli organi politici rappresentativi della Regione, come conseguenza giuridica dell'esito referendario.

Altra doverosa notazione critica riguarda la mancata indicazione espressa, da parte di alcuni statuti esaminati, nella descrizione dell'oggetto del *referendum* consultivo, che il quesito debba riguardare questioni *intra moenia*: «(...) quelle, cioè, che si riferiscono a provvedimenti e competenze che si esauriscono all'interno degli

---

<sup>24</sup> Cfr. M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Jovene, Napoli, 1971, p. 49.

<sup>25</sup> Sulla disciplina del *referendum* consultivo negli statuti di "prima generazione" cfr., in particolare, P. M. VIPIANA, *Referendum consultivi regionali e comunali*, in *Diritto e società*, 1990, p. 225 e ss.

“spazi” giuridici e istituzionali riservati alle Regioni e che *non* coinvolgono soggetti (politici e istituzionali) ai quali spettano responsabilità di *differente livello*»<sup>26</sup>.

Secondo autorevole dottrina, tale limite alla ammissibilità del *referendum* consultivo a livello regionale, d’altro canto, deve ritenersi comunque sussistente, in quanto ricavabile attraverso una interpretazione logico-sistematica che tenga conto del principio “della tutela dell’ordine costituzionale e politico dello Stato”, secondo il quale devono ritenersi costituzionalmente illegittimi gli atti che «(...) altererebbero i *circuiti precostituiti* per l’assunzione di decisioni di rilevanza comunitaria *generale* o comunque *esorbitante* rispetto ai circoscritti ambiti territoriali entro cui dovrebbe esaurirsi l’efficacia delle manifestazioni medesime»<sup>27</sup>.

Ad avviso della Corte costituzionale, tuttavia, non v’è dubbio che le questioni di interesse della comunità regionale, su cui la Regione può attivare la partecipazione delle popolazioni del proprio territorio tramite *referendum* consultivo, possano riguardare anche ambiti che superano i confini delle materie e del territorio regionale, fino a intrecciarsi con la dimensione nazionale (sentenze n. 496 del 2000, n. 470 del 1992, n. 256 del 1989). Tuttavia, l’esistenza di un tale interesse qualificato non abilita la Regione ad assumere iniziative – anche di consultazione popolare – libere nella forma o eccedenti i limiti stabiliti in virtù di previsioni costituzionali.

Secondo il Giudice delle leggi, infatti, è giuridicamente erroneo equiparare il *referendum* consultivo a un qualsiasi spontaneo esercizio della libertà di manifestazione del pensiero da parte di più cittadini, coordinati tra loro. Il *referendum* è uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che si rivolge sempre all’intero corpo elettorale (o alla relativa frazione di esso, nel caso di referendum regionali), il quale è chiamato ad esprimersi su un quesito predeterminato. Inoltre, anche quando non produce effetti

---

<sup>26</sup> La definizione è tratta da E. BETTINELLI, *I referendum “federalisti”*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 12, Seminario 2001, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>27</sup> Sul punto cfr., in particolare, E. BETTINELLI, *I referendum “federalisti”*, op. cit., p. 34.

Ivi si richiama anche una giurisprudenza costituzionale fermamente ancorata a tale principio. Cfr., in particolare, le sentenze della corte costituzionale n. 256 del 1989; n. 470 del 1992; n. 496 del 2000.

giuridici immediati sulle fonti del diritto, il *referendum* assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici, per lo più di carattere normativo. Per questo, i *referendum* popolari, nazionali o regionali, anche quando di natura consultiva, sono istituti tipizzati e debbono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa<sup>28</sup>.

#### ***4. La problematica compatibilità del regionalismo differenziato con il principio di unità e indivisibilità della Repubblica.***

Il modello duale di regionalismo non è mai stato un paradigma che abbia ispirato il Costituente e non è neppure ricavabile da una lettura logico-sistematica della Costituzione, tanto più dopo la riforma del Titolo V. Il principio di differenziazione è strettamente consustanziale al principio autonomistico e ne rappresenta un portato ineludibile, nella misura in cui l'autonomia venga correttamente intesa come un valore giuridico, oltre che come un potente fattore politico di democratizzazione dell'ordinamento<sup>29</sup>. L'uniformità degli ordinamenti delle regioni di diritto comune è frutto del processo di implementazione delle disposizioni costituzionali e, in particolare, delle scelte discrezionali compiute dal legislatore statale e dai legislatori statutari regionali ma è anche conseguenza di interi corpi di giurisprudenza costituzionale<sup>30</sup>.

Tuttavia, si tratta di capire se l'art. 116, comma 3, della Costituzione, come formulato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e sinora mai applicato, sia la via preferibile da percorrere per realizzare pienamente e finalmente, in Italia, un regionalismo differenziato<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015, paragrafo 5 del considerato in diritto.

<sup>29</sup> Si aderisce qui, pienamente, all'accezione del principio autonomistico rinvenibile in S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, op. cit.

Sul tema, con riferimento ai suoi diversi e complessi profili cfr. AA. VV. (a cura di B. Pezzini e di S. Troilo), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa svoltosi a Bergamo il 6-7 giugno 2014, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

<sup>30</sup> Sulla riferibilità dell'art. 116 comma 3 Cost solo alle regioni di diritto comune cfr. A. RUGGERI, *Forma e sostanza nell'adeguamento degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2003, n. 2-3.

<sup>31</sup> L'ultima questione, nel dibattito dottrinale, è stata posta, tra gli altri, da Roberto Bin sulla rivista "Le Istituzioni del federalismo". Bin, formulando sul tema una serie di considerazioni



La questione è divenuta di maggiore attualità a seguito di una serie di vicende politiche<sup>32</sup>.

In primo luogo, ci si riferisce al *referendum* consultivo svoltosi il 22.10.2017 in Veneto, in virtù della legge regionale Veneto n. 15 del 2014 sul quesito: "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?"

Il *referendum*, che per la sua validità richiedeva la partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto, è stato approvato con il 98,1 % dei voti validamente espressi, ha partecipato al voto il 57,2 % degli aventi diritto.

Ma ci si riferisce anche al *referendum* consultivo svoltosi in pari data in Lombardia, sul quesito: "Volete voi che la regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?"

---

pienamente condivisibili, ha aperto sullo stesso tema un forum nella medesima rivista al quale hanno partecipato, tra gli altri, Pietro Ciarlo, Marco Betzu, Lorenza Violini e che ha prodotto un numero monotematico della rivista dal titolo Il "regionalismo differenziato". Cfr., in particolare, tra gli altri, i seguenti contributi, R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2008, p. 9 e ss.; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2008, p. 67 e ss.; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2008, p. 87 e ss.

Il tema era stato già posto con lungimiranza in A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2008, n. 1, p. 21 ss. Sul tema considerazioni ampiamente condivisibili anche in O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Atti del convegno Astrid - Cranec dal titolo "Autonomie regionali: specialità e differenziazioni"*, Roma, Palazzo Altieri, 27 giugno 2017, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017.

<sup>32</sup> Torna molto utile, a tale proposito, il dossier n. 565 prodotto dal Servizio studi del Senato, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, dal titolo "Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto", Roma, XVII legislatura, novembre 2017. Ivi si rinvencono in allegato a delle sintetiche ma puntuali note esplicative una serie di allegati relativi alla proposta della Regione Emilia-Romagna, il *referendum* e la proposta della Regione Veneto, il *referendum* e la proposta della Regione Lombardia.

Il *referendum*, che non richiedeva *quorum* strutturale, è stato approvato col 95,29 % dei voti validamente espressi, ha partecipato al voto il 38,34 % degli aventi diritto.

L'iniziativa volta a dare attuazione all'art. 116, comma 3, della Costituzione, dopo lo svolgimento delle consultazioni referendarie su indicate, è stata intrapresa formalmente oltre che dal Veneto e dalla Lombardia, anche dall'Emilia Romagna che non ha ritenuto opportuno far precedere la richiesta da una consultazione referendaria del corpo elettorale regionale.

Il governo Gentiloni ha stipulato delle preintese con le regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna.

La chiusura della XVII Legislatura non ha consentito ai processi indicati di giungere a conclusione.

L'iniziativa è stata puntualmente riproposta nella attuale XVIII legislatura. Al momento, i tavoli di lavoro istituiti tra il Governo e le tre regioni su indicate hanno prodotto alcune bozze informali di intesa che hanno avuto una circolazione informale e sono state ampiamente commentate dagli studiosi sulle principali riviste scientifiche del settore<sup>33</sup>.

Nel frattempo, anche le altre regioni ad autonomia ordinaria, tranne Abruzzo e Molise, hanno formalmente chiesto al Governo di avviare un confronto per addivenire a intese analoghe o quanto meno hanno incaricato gli esecutivi di avviare tale percorso<sup>34</sup>.

La richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sottende chiaramente l'interesse a trattenere nella Regione una quota maggiore delle risorse

---

<sup>33</sup> Cfr., in particolare, F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi.it*, 20.3.2019.

<sup>34</sup> Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; Basilicata, Calabria e Puglia non hanno ancora approvato formalmente tale mandato ma hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno condotto all'approvazione di atti di indirizzo (Senato, Dossier, XVIII, Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo, luglio 2018, in *www.senato.it*).

per fare fronte alle aumentate competenze ed è soprattutto frutto di esigenze di comunicazione politica della classe dirigente di quelle regioni.

A ben vedere, però, prima ancora che rivendicare particolari forme di autonomia legislativa, le regioni di diritto comune dovrebbero, più utilmente, chiedere che venga data piena attuazione al nuovo Titolo V della Costituzione, sia con riferimento al riparto delle competenze legislative, dove si è manifestata una tendenza invasiva dello Stato avallata spesso dalla Corte costituzionale; sia con riferimento al conferimento delle funzioni amministrative, dove lo Stato ha adottato una legislazione uniforme omettendo spesso di dare attuazione ai principi di adeguatezza e di differenziazione; sia con riferimento all'autonomia finanziaria, dove in virtù del patto di stabilità e dei vincoli di bilancio discendenti dalla Costituzione nazionale e dalla normativa europea sono stati posti forti limiti alla capacità di spesa degli enti territoriali autonomi e alla loro capacità impositiva.

La richiesta di attuazione dell'art. 116 comma 3 della Costituzione ha una forte valenza simbolica dal punto di vista della comunicazione politica ma rischia di distrarre i soggetti istituzionali da obiettivi più urgenti e importanti che potrebbero essere efficacemente raggiunti attraverso un miglior rapporto di collaborazione tra Stato e Regioni<sup>35</sup>. E proprio la mancanza di adeguati strumenti organizzativi e procedurali di svolgimento del principio di leale cooperazione rappresenta la maggiore lacuna del sistema dei rapporti tra livelli territoriali di governo disegnato dalla riforma del Titolo V<sup>36</sup>.

Per quello che rileva in questa sede, si tratta, tuttavia, di capire a quali condizioni e nel rispetto di quali limiti il regionalismo differenziato possa essere considerato compatibile con il principio di unità e di indivisibilità della Repubblica<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> In senso conforme cfr. R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, op. cit.

<sup>36</sup> Su questo cruciale tema cfr. M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, collana del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Napoli Federico II, n. 9, Jovene, Napoli, 2007.

<sup>37</sup> Sulle problematiche costituzionali connesse al regionalismo differenziato, *ex plurimis*, cfr. D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost, conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, 7.3.2019.

Nelle bozze di intesa circolate sinora, si prevede, sia pure con differenze minime tra le tre Regioni richiedenti, l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in tutte e ventitré le materie previste astrattamente dall'art. 116, comma 3 della Costituzione. Appare evidente che se il processo in corso portasse all'attribuzione delle stesse maggiori competenze a tutte le regioni ordinarie, verrebbe meno anche l'idea stessa di una differenziazione tra le diverse regioni ordinarie e verrebbe tradita la *ratio* della norma.

Ci troveremmo, infatti, non più dinanzi a un'attuazione dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione, bensì dinanzi a una surrettizia revisione del Titolo V della II Parte della Costituzione, con l'introduzione di una nuova disciplina generale per le Regioni ordinarie attraverso il ricorso a un procedimento alternativo a quello disciplinato dall'art. 138 della Costituzione.

Il tutto con l'ulteriore aggravante, rispetto all'ipotesi di utilizzo della legge costituzionale, che trattandosi di procedimenti rinforzati che richiedono un'intesa con le Regioni interessate, le scelte compiute sarebbero difficilmente reversibili per lo Stato. Anche perché non vi è traccia, nelle bozze circolate, di clausole nelle quali si preveda un'efficacia temporanea del conferimento delle funzioni e non vi è neppure traccia, come invece sarebbe opportuno prevedere, della possibilità di una revoca unilaterale, da parte dello Stato, delle maggiori competenze conferite.

Come se non bastasse, c'è un altro aspetto che rende particolarmente problematica la compatibilità con il quadro costituzionale del processo di riforma in commento e riguarda il ruolo delle camere parlamentari, alle quali sembrerebbe destinato - in assenza di una legge che disciplini più nel dettaglio il procedimento di formazione della fonte rinforzata prevista dall'articolo 116, comma terzo della Costituzione - il compito meramente formale di accettare o respingere le intese, senza poter incidere sul loro contenuto<sup>38</sup>.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale sul principio di unità e indivisibilità della Repubblica, tuttavia, i dubbi maggiori sulla legittimità

---

<sup>38</sup> Sul tema cfr., in particolare, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 20 marzo 2019.

costituzionale del processo di riforma in corso riguardano le sue ricadute sul piano finanziario.

Al conferimento di maggiori funzioni a singole Regioni, infatti, è previsto che corrisponda il trasferimento di maggiori risorse da parte dello Stato in favore delle stesse Regioni. Appare, pertanto, evidente, che a parità della torta complessiva delle risorse trasferite dallo Stato alle Regioni, un aumento della fetta trasferita a singole Regioni determinerebbe inevitabilmente la riduzione della parte di risorse trasferita alle altre. Del resto, le attuali difficoltà finanziarie dello Stato, aggravate dalla bassa crescita economica e dal crescente fabbisogno per fronteggiare gli interessi su un debito pubblico in continuo aumento, rendono difficile prevedere che possano sensibilmente aumentare le risorse complessivamente trasferite dallo Stato alle Regioni.

In mancanza di efficaci meccanismi perequativi, pertanto, c'è il rischio concreto che il regionalismo differenziato, per come al momento si prospetta la sua attuazione, possa determinare un ulteriore arretramento delle condizioni di sviluppo delle Regioni più povere, rendendo difficile il rispetto nelle stesse dei livelli minimi essenziali delle prestazioni connesse ai diritti civili e sociali e creando un divario così forte tra Regioni ricche e Regioni povere da far venir meno la coesione sociale fino a ledere il principio di unità e indivisibilità della Repubblica.