

## Un "Principato" nella Repubblica?#

di Alfonso Vuolo \*\*  
(8 settembre 2011)

1. – È stata, di recente, presentata, ai sensi dell'art. 132 della Costituzione, la proposta di istituire una nuova Regione, coincidente col territorio della Provincia di Salerno, che negli intendimenti dei promotori dovrebbe distaccarsi dalla restante Regione Campania, della quale attualmente è parte.

L'iniziativa ha avuto eco nel dibattito scientifico precipuamente in ragione del fatto che, nel valutarne la legittimità, l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità sull'art. 42, c. 2, L. n. 352 del 1970, per l'addotta violazione dell'art. 132, c. 1, della Costituzione<sup>1</sup>.

Non ci si intende, tuttavia, soffermare su questo aspetto di costituzionalità.

Né ci si vuole attardare sull'opportunità politica dell'iniziativa. Basti qui sinteticamente evidenziare che l'istituzione di una nuova Regione per distacco di una Provincia da una Regione esistente potrebbe essere giustificata dal fatto che, come è stato più volte evidenziato, la definizione dei confini regionali in Assemblea costituente fu abbastanza casuale, dal momento che ci si affidò ai compartimenti statistici risalenti al 1863. Non si trattò, insomma, di un processo

---

# Scritto sottoposto a referee.

<sup>1</sup> Tale disposizione prevede che: "La richiesta del referendum per il distacco, da una Regione, di una o più province ovvero di uno o più comuni, se diretta alla creazione di una Regione a sé stante, deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco delle province o comuni predetti. Se la richiesta di distacco è diretta all'aggregazione di province o comuni ad altra Regione, dovrà inoltre essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati". Può ricordarsi che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 334 del 2004, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato comma, nella parte in cui prescrive che la richiesta di referendum per il distacco di una Provincia o di un Comune da una Regione e l'aggregazione ad altra Regione deve essere corredata - oltre che delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli Provinciali e dei consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco - anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco delle Province o dei Comuni predetti» e «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che le Province o i Comuni siano aggregati». Su tale pronuncia si vedano le considerazioni di T. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, 2005, 417 ss. L'ordinanza di rimessione è in Gazzetta ufficiale, 1° serie speciale, n. 13 del 23 marzo 2011.

di autoidentificazione dal basso, laddove, nella cornice di regole procedurali prestabilite, sono le entità territoriali locali preesistenti, che, unendosi, definiscono la superiore entità sub-statale<sup>2</sup>.

Da qui, evidentemente, la maggiore probabilità di interventi di ricomposizione e scomposizione di quelle entità all'epoca determinate in via autoritativa<sup>3</sup>. A tal proposito è, però, naturale osservare che la fusione di due o più delle attuali Regioni, pur essendo auspicata da una parte della dottrina<sup>4</sup>, è eventualità remota, considerato che nessun ente rinuncia facilmente alla propria autonomia, alle strutture di governo e agli apparati amministrativi. Ne deriva, di contro, la maggiore propensione ad assumere iniziative intese a creare nuove Regioni per scissione.

Le pulsioni localistiche hanno gioco facile e, probabilmente, muovono anche l'iniziativa in esame, laddove, fra l'altro, si registra l'esigenza di scindere le sorti del territorio salernitano non tanto dalla Regione Campania in quanto tale, ma, piuttosto, dalla egemonica presenza, al suo interno, dell'area metropolitana di Napoli.

Una seconda e ultima notazione su questo versante in senso contrario può essere svolta in relazione al dibattito politico contingente, nel quale è più volte emersa la necessità di ridurre il numero degli enti a ogni livello e, segnatamente, di procedere alla soppressione delle Province, che non avrebbero più alcuna ragione di esistere. L'iniziativa della istituzione della nuova Regione, coincidente col territorio di una sola Provincia, è in questo scenario incongruente, giacché, di fatto, si promuove l'ente ad un livello superiore, con la ulteriore verosimile, quanto incoerente, conseguenza di vedere formate, nel medio periodo, nuove Province al suo interno.

2. – Ma, come detto, non sono questi gli aspetti su cui si appunta l'attenzione, che saranno verosimilmente oggetto del dibattito politico e scientifico e che converrà riprendere dopo la richiamata attesa decisione della Corte costituzionale.

Piuttosto qui ci si vuole soffermare su un altro aspetto che, forse, potrebbe apparire formalistico ma che assume un significativo valore simbolico.

Ci si riferisce alla circostanza che la istituenda Regione, nella proposta dei promotori, sarebbe denominata "Principato di Salerno".

---

<sup>2</sup> È questo il caso dell'ordinamento spagnolo. Sul punto le osservazioni da ultimo di A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, spec. 30 ss.

<sup>3</sup> Ma l'esperienza ha rassegnato finora un dato di segno opposto non essendosi avuto nessun procedimento di variazione territoriale tale da implicare una revisione dell'art. 131, con la sola nota eccezione del distacco del Molise dalla Regione Abruzzi, per effetto della legge costituzionale n. 3 del 1963, approvata, però, secondo il procedimento in deroga previsto dalla XI disposizione transitoria e finale della Costituzione.

<sup>4</sup> Fino all'esasperazione come nel caso della proposta di realizzare tre macroregioni, oltre a quelle speciali, formulata da G. MIGLIO, *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*, Bari, 1990, e ripresa, da ultimo, con diversità di accenti da G. RUFFOLO, *Una macroregione per curare il Sud*, in *Rivista giuridica per il Mezzogiorno*, 2010, 1069 ss.

Nel dizionario Treccani alla parola principato<sup>5</sup> sono connessi i seguenti significati:

- 1) primato, come condizione o situazione di preminenza;
- 2) ufficio, dignità di principe o, più genericamente, di sovrano assoluto: il governo esercitato da un principe;
- 3) il territorio soggetto alla giurisdizione di un principe o di un sovrano assoluto;
- 4) al plurale, *i principati*, sono nella scala gerarchica discendente degli ordini angelici, secondo la distinzione dello Pseudo-Dionigi, gli angeli che costituiscono il primo coro della terza gerarchia.

Posto, come è intuibile, che il quarto significato non interessa la vicenda in esame, può rapidamente affermarsi che il termine principato implica una immediata incidenza sul concetto di sovranità ed evoca forme di organizzazione pubblica, la cui legittimazione non è popolare<sup>6</sup> e, in ogni caso, la cui caratterizzazione, appunto assoluta, del potere nega in radice caratteri fondanti del nostro ordinamento: la natura repubblicana e democratica, con i suoi corollari della divisione dei poteri e dello stato di diritto<sup>7</sup>. Questa ambiguità e difficile componibilità con i capisaldi del sistema democratico rimane irrisolta, benché, a giustificare tale scelta, venga proposto il dato storico: la nuova Regione affonderebbe le radici nell'antico "Principato di Salerno", risalente al IX secolo d.C., che estese il suo dominio a gran parte della penisola meridionale.

È legittimo, dunque, il quesito: è compatibile l'esistenza di un ente col nome di "Principato" all'interno della nostra architettura costituzionale?

Ovviamente la domanda sarebbe retorica se l'utilizzo del lemma precludesse ad una effettiva conformazione dispotica dei rapporti intercorrenti tra la struttura di governo dell'ente e la comunità amministrata. Ma vi è ragione per ritenere che ciò non intendano (né potrebbero intendere) i fautori del progetto.

Tuttavia, il mero utilizzo del *nomen* principato, scevro, appunto, da implicazioni quanto alla forma di Stato, non è idoneo sgombrare il campo dal dubbio di costituzionalità. Esso, anzi, assume un suo precipuo significato se si considera la giurisprudenza della Corte costituzionale formatasi su fattispecie non distanti, concettualmente, da quella in esame.

3. – Ad esempio, con la sentenza n. 106 del 2002 la Consulta ha dichiarato l'illegittimità di una deliberazione non legislativa, con la quale il

---

<sup>5</sup>Che, come noto, deriva dal latino *principatus-us* «primato, sovranità», a sua volta derivante da *princeps-cīpis*.

<sup>6</sup> Ma già C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, *Art. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, spec. 4, evidenziava la sostanziale partecipazione alla natura monarchica delle forme di repubbliche cesaristiche, che, pur se sorte da plebisciti, escludono qualsivoglia rapporto tra elettori ed eletto e, in particolare, forme di controllo dei primi sul secondo.

<sup>7</sup> Sulla profonda relazione tra questi concetti si vedano R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2004; L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto, costituzionalismo.it*. Ma si tratta all'evidenza di caratteri su cui fonda lo stesso costituzionalismo, compendiate nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, secondo la quale: "Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha costituzione".

Consiglio regionale ligure aveva approvato la proposta di istituzione del Parlamento della Liguria, prevedendo, altresì, che in tutti gli atti dell'assemblea regionale alla dizione costituzionalmente prevista "Consiglio regionale della Liguria" fosse affiancata quella di "Parlamento della Liguria". Nel ricorso governativo era stato evidenziato che "il *nomen iuris* degli organi connota tipicamente le funzioni che a quegli organi sono attribuite, e tale generale principio assumerebbe particolare pregnanza in riferimento al nome "Parlamento", che, nella storia costituzionale moderna, identificherebbe l'organo attraverso il quale il popolo esprime la propria sovranità, partecipando all'esercizio del potere politico": nel sistema costituzionale italiano, che esalta la "centralità" delle assemblee parlamentari, le due Camere sono gli organi costituzionali "nei quali la volontà popolare più immediatamente ed efficacemente si esprime".

La Corte rileva l'illegittimità dell'atto impugnato non per la presunta violazione del principio di sovranità popolare, giacché questo è idoneo a poter fondare un'attribuzione costituzionale all'uso esclusivo della denominazione "Parlamento", quanto sulla base del fatto che "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. Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall'impiego del relativo *nomen*".

Da questa pronuncia si trae il dato che la denominazione di un organo può avere decisivo rilievo giuridico nel momento in cui ne connota la posizione che occupa nell'organizzazione costituzionale.

Alla luce di questa prima acquisizione si può intuire la superiore problematicità del caso in esame, laddove si tratta, come detto, di verificare se il *nomen* di principato ad un ente sub-statale – con tutte le conseguenze che, come visto, sul piano concettuale ne derivano in termini di sovranità spettante a un solo soggetto – possa evocare forme istituzionali in linea con l'essenza dell'ordinamento costituzionale.

Insomma, non pare azzardato ipotizzare – per dirla con le parole del Giudice costituzionale – che la questione che si profila non si collochi in uno "spazio di indifferenza giuridica"<sup>8</sup>.

4. – La sentenza n. 106 del 2002 contiene importanti precisazioni anche riguardo al concetto di sovranità. Infatti, secondo la Corte:

a) "l'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità "appartiene" al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi";

---

<sup>8</sup> Sentenza n. 106 del 2002, punto 4 del considerato in diritto.

b) "le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali";

c) "per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare".

È stato osservato che non sarebbe in discussione il tema dell'imputazione della sovranità (la quale appartiene, di sicuro, al popolo) ma il suo esercizio in forma diffusa<sup>9</sup>.

Resta, dunque, fermo che le autonomie territoriali, pur costituendo una parte essenziale dell'articolazione dell'ordinamento unitario repubblicano<sup>10</sup>, sono strumentali all'affermazione del principio democratico e della sovranità popolare medesima, non potendo, di certo, assorbirla fino al punto di svuotarla<sup>11</sup>.

5. – Si potrebbe osservare che la sentenza n. 106 del 2002 aveva ad oggetto una mera deliberazione non avente, fra l'altro, carattere legislativo.

La Corte, però, con la successiva sentenza n. 306 dello stesso anno, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – questa volta – di una legge statutaria, secondo la quale alla dizione "Consiglio regionale" avrebbe dovuto abbinarsi quella di "Parlamento delle Marche". La Corte sancisce che "anche gli statuti regionali, infatti, ai sensi dell'articolo 123, primo comma, della Costituzione, sono astretti dal limite della armonia con la Costituzione, che ..., lungi dal consentire deroghe alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali, vincola le Regioni a rispettarne anche lo spirito"<sup>12</sup>.

Il Giudice delle leggi ravvisa, inoltre, l'invalidità della deliberazione impugnata anche nella parte in cui ammetteva la possibilità di appellare i consiglieri regionali "deputati delle Marche": a suo avviso, "per tutte le Regioni, infatti, il *nomen* consigliere, imposto dalla Costituzione ... e dalle corrispondenti norme degli statuti speciali ... non è modificabile né integrabile con quello di deputato, al quale diverse disposizioni della Costituzione (articoli 55, 56, 60, 65, 75, terzo comma, 85, secondo comma, 86, secondo comma, 96 e 126)

---

9 P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 4052 ss.

10 Sentenza n. 829 del 1988.

11 Per una ricostruzione del concetto di Stato democratico si veda L. ELIA – G. BUSIA, *Stato democratico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XV, Torino, 1999, 56 ss.

12 Per un commento alle sentenze nn. 106 e 306 si veda B. DI GIACOMO RUSSO, *L'esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

annettono carattere connotativo, al punto da identificare per suo tramite una delle due Camere di cui il Parlamento si compone".

E a nulla vale il riferimento allo statuto siciliano che identifica, appunto, i membri dell'assemblea di quella Regione con il nome di deputati. Ebbene, secondo l'avviso del Giudice delle leggi, "si tratta, all'evidenza, di disciplina del tutto eccezionale che si spiega per ragioni storiche anche a causa dell'antiorità dello statuto rispetto alla Costituzione repubblicana e che non può essere invocata per ricavarne la facoltà di utilizzare il nome deputato in sede regionale".

Senza voler sovrastimare il riferimento allo spirito della Costituzione<sup>13</sup>, la pronuncia, coerentemente con la precedente sentenza n. 106, conferma il disvalore dei lemmi adoperati dal legislatore, allorché siano in grado anche soltanto di *evocare* concetti virtualmente contrastanti con disposizioni della Carta che, in virtù di una interpretazione sistematica, delineano modalità organizzative qualificanti<sup>14</sup>. Aggiunge, poi, che, ai fini della esatta ricostruzione del parametro del giudizio e della sua cogenza, risultano essere ininfluenti le norme costituzionali speciali di segno diverso (in questo caso giustificate in una prospettiva eminentemente storica).

In verità, si potrebbe contestare la rilevanza di siffatte linee giurisprudenziali ai fini dell'istituzione della nuova Regione, poiché questa avverrebbe, ai sensi dell'art. 132 della Costituzione, mediante una legge costituzionale avente, per giunta, carattere rinforzato in ragione degli aggravamenti procedurali che la contraddistinguono rispetto al *genus* delle leggi costituzionali di cui all'art. 138<sup>15</sup>. In altre parole, le due questioni non sarebbero accostabili sul piano delle fonti e della relativa forza: una è legge statutaria, l'altra sarebbe legge costituzionale rinforzata.

Tuttavia, invocare il livello costituzionale dell'atto normativo non sarebbe risolutivo nel caso *de quo*, prefigurandosi la violazione di principi fondanti il nostro ordinamento costituzionale, a partire da quelli desumibili dal combinato disposto degli articoli 1 e 139 della Carta. Si tratterebbe, quanto meno<sup>16</sup>, della lesione del principio repubblicano di cui all'art. 139 nella declinazione

---

13 Oggetto di svariate valutazioni in dottrina. Si vedano, in particolare, le considerazioni di R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2004, spec. 915 ss.; M. OLIVETTI, *Lo "spirito della Costituzione": un concetto giuridicamente inutile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 1, 38 ss.; C. PETTINARI, *Note a margine dei concetti di "armonia con la Costituzione" e di "spirito della Costituzione"*, *ivi*, 2003, 3, 1891 ss.

14 Ad esempio, nella sentenza n. 306 del 2002, la Corte afferma in conclusione che vige "il duplice divieto, per i Consigli regionali, di attribuire a sé il nome di Parlamento e di identificare i propri membri con quello, che possiede non minore *forza evocativa*, di "deputato"" (corsivo non testuale).

15 Sul punto, per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Il L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative. La Corte costituzionale*, Padova, 1984, 212.

16 Salvo quanto si dirà più avanti

democratica data dall'art. 1<sup>17</sup>, laddove è sancito che la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nei limiti e nelle forme previste dalla Costituzione<sup>18</sup>.

In effetti, il dato interessante è costituito dal fatto che, nella "dottrina" della Corte costituzionale, le contese apparentemente nominalistiche sottintendono, sovente, questioni di straordinaria importanza, che, nel caso in esame, potrebbero incidere nell'area dei principi supremi, i quali costituiscono limiti insuperabili alle stesse fonti di rango costituzionale.

Sotto altro aspetto non si potrebbe nemmeno obiettare che l'utilizzo del *nomen* di principato rifluisca in un'area giuridicamente irrilevante, facendo leva sulla posizione della Corte in tema di norme programmatiche degli statuti ordinari<sup>19</sup>. A parte la ovvia considerazione che nel caso di specie non si tratta di fonti statutarie alle quali è confinato l'argomento nella giurisprudenza costituzionale, la locuzione "Principato" non esprime un orientamento politico o culturale: si tratta, invece, di formula organizzativa che può riverberarsi negativamente sull'assetto della nostra forma di Stato.

In definitiva, se il termine Parlamento e quello di deputato non possono essere utilizzati all'interno dell'ordinamento regionale, a maggior ragione sembra problematica l'eventualità di istituire Principati nell'ordinamento repubblicano.

6. – La sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale consente un'ultima notazione.

Nella fattispecie erano state impugnate alcune disposizioni di una legge sarda che si riferivano alla disciplina di un organo istituito per l'elaborazione di un progetto organico di nuovo statuto regionale, da trasmettere al Consiglio che avrebbe potuto poi deliberare un disegno di legge costituzionale da sottoporre in seguito al Parlamento nazionale per la sua adozione.

Venivano contestate, in particolare, le disposizioni che si riferivano ad un "nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo", imponendo al progetto di enunciare, tra l'altro, le "ragioni fondanti dell'autonomia e sovranità" nonché "ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia e elementi di sovranità regionale".

In altri termini, si trattava di elaborare un nuovo Statuto regionale da approvarsi, evidentemente, con legge costituzionale, che, quindi, avrebbe avuto la forza di derogare a norme di livello costituzionale con la sola esclusione dei principi fondamentali.

---

17 Secondo l'impostazione di C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, spec. 9 ss

18 Può ricordarsi che la sovranità di cui al comma 2 dell'art. 1 è stata ascrivita dalla Corte, con la sentenza n. 18 del 1982, punto 5 del considerato in diritto, nel novero dei "principi supremi dell'ordinamento costituzionale". In dottrina non v'è dubbio circa la qualificazione del principio democratico tra quelli supremi dell'ordinamento costituzionale. Per tutti M. OLIVETTI, *Art. 1, in Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, vol. I, Torino, 2006, 1 ss.

19 Il riferimento è alle sentenze della Corte nn. 372, 378 e 379 del 2004.

Ebbene, anche in questo caso, la Corte si pronuncia per la illegittimità delle disposizioni impugnate, poiché nella prospettiva interna il concetto di sovranità avrebbe preteso un assetto federalistico dello Stato italiano, che al momento, nonostante le modifiche di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, non può essere rinvenuto: non vi è, infatti, equiparazione piena tra 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>20</sup>.

Ad avviso della Corte, "la censura è pertanto fondata. Pur nell'ovvio riconoscimento che il Parlamento in sede di adozione del nuovo statuto regionale e, prima ancora, lo stesso Consiglio regionale della Sardegna in sede di esame del disegno di legge costituzionale non sarebbero giuridicamente vincolati a far propri i contenuti della proposta della Consulta regionale relativi al «nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo», è contrastante con gli artt. 1, secondo comma, 5 e 114 della Costituzione e con l'art. 1 dello statuto speciale che le censurate disposizioni e la stessa rubrica della legge regionale n. 7 del 2006 assumano come possibile contenuto del nuovo statuto speciale istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale".

Si tratta di uno dei pochi casi in cui il Giudice delle leggi ha ravvisato la violazione dell'art. 1, c. 2, della Costituzione: nella fattispecie con riferimento ad una legge regionale che, si badi, preordinava un procedimento per la formazione di una proposta di modifica dello statuto speciale, destinata a essere poi, eventualmente, approvata con legge costituzionale.

Secondo la Corte, infatti, "un contenuto legislativo del genere produrrebbe ... una impropria pressione sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale".

È, allora, ancora più evidente che la questione che ci si pone non è frutto di mera astrazione, ma trova sostegno proprio nelle linee giurisprudenziali della Consulta.

Può, anzi, aggiungersi che proprio alla luce del novellato art. 114, essendo la Repubblica costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e, infine, dallo Stato, sarebbe quantomeno controverso che una parte (il così detto "Principato") contenga suggestioni in potenza antitetiche con il tutto (la Repubblica): sarebbe in discussione – per dirla con le parole della Corte – proprio la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare<sup>21</sup>.

Di qui si aggiungerebbe la violazione – oltre degli articoli 1 e 139 – anche dell'art. 114 della Costituzione e con esso dell'art. 5, dal momento che il vigente modello regionale (a maggior ragione rispetto ad un ipotetico futuro disegno

---

20 La Corte si era già espressa per la mancanza di totale equiparazione fra gli enti indicati nell'art. 114 della Costituzione con la sentenza n. 274 del 2003, punto 2.1 del considerato in diritto.

21 Sentenza n. 106 del 2002.

federale<sup>22</sup>) non ammette riassetti territoriali che possano stravolgere l'ordine repubblicano anche sul versante della sovranità interna<sup>23</sup> declinata nel senso dell'unità e della indivisibilità. In altre parole il concetto di autonomia regionale si relaziona con quello di Repubblica, unica e indivisibile, all'interno di una cornice democratica in cui la sovranità appartiene al popolo, pur nella molteplicità delle forme di esercizio. E, dunque, non sarebbe coerente con siffatta impostazione l'esistenza di un "Principato" quand'anche per le sole suggestioni antidemocratiche che derivano alla memoria collettiva da tale *nomen*, celebrando, appunto, il governo di uno solo soggetto (in altri termini, secondo il lessico comune, il "sovrano assoluto"), incompatibile, fra l'altro, con l'esistenza di istituti di garanzia e con forme di controllo dal basso<sup>24</sup>.

7. – Non deve poi essere sottaciuto che la stessa denominazione di "Principato" che si vuole attribuire all'istituenda Regione, proprio per la sua forza evocativa, potrebbe determinare un *vulnus* alle altre Regioni, potendo profilarsi, nella separazione verticale dei poteri, uno squilibrio tra enti appartenenti allo stesso tipo con conseguente violazione del parametro dell'eguaglianza.

Se, invero, il raggio applicativo dell'art. 3 della Carta, sotto il profilo soggettivo, non è circoscritto ai cittadini ma riguarda anche le articolazioni territoriali di cui si compone la Repubblica<sup>25</sup>, è evidente, che il riconoscimento del titolo di "Principato" al nuovo ente potrebbe ridondare in una lesione della pari dignità delle rimanenti Regioni esistenti.

8. – Resta, infine, incerta l'effettiva sanzionabilità, per il profilo qui evidenziato, della proposta avanzata.

---

22 Sulla cui capacità di derogare al principio di sovranità esprimono dubbi, pur nella diversità di valutazioni sulla pronuncia della Corte, 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*, 2008, 219 ss., e O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, *ivi*, 2008, 227 ss. In argomento anche le notazioni di A. ANZON, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 4999, ss.; nonché B. CARAVITA, *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"*, in *federalismi.it*, n. 22/2007.

23 Sul punto le notazioni di G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, *Art. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, 277.

24 Forse non è azzardato ritenere che tali iniziative risentano di alcuni processi politico-istituzionali in atto. Il riferimento è, in particolare, alla torsione personalistica delle forze partitiche derivante dalla egemonica presenza di *leader*, titolari anche di cariche istituzionali monocratiche, così da esercitare una forte concentrazione e unidimensionalità del potere, da far valere anche nel rapporto con il partito nazionale. Sul tema si veda S. STAIANO, *Le elezioni regionali in tempi di crisi del sistema*, in *federalismi.it*, 27 gennaio 2010.

25 Per la estensione del principio di eguaglianza alle persone giuridiche e ai soggetti collettivi in genere si veda la sentenza n. 87 del 1992 della Corte costituzionale.

Ovviamente questo può essere oggetto di valutazione nelle competenti sedi politiche investite all'interno del procedimento plurifasico: ovvero in seno al Consiglio regionale campano allorché dovrà rendere il parere sulla proposta<sup>26</sup>; nella fase referendaria che vedrà coinvolte le popolazioni interessate; nelle aule parlamentari allorquando verrà in discussione per l'approvazione la legge costituzionale.

Se la proposta superasse il vaglio in queste sedi, non resterebbe che volgere lo sguardo ai due organi costituzionali di garanzia.

È intuibile la difficoltà per il Presidente della Repubblica di porre, in occasione della promulgazione della legge costituzionale, il suo veto sospensivo<sup>27</sup>, oppure di negare, nella fase precedente, l'indizione del referendum<sup>28</sup>.

Non meno disagiata sarà il controllo della Corte costituzionale, a meno che questa non colga l'occasione di far valere – mediante i congegni processuali di cui dispone – nell'immediato il proprio punto di vista, allorché giudicherà della questione sottoposta dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione<sup>29</sup>, che, non a caso, nell'atto di promuovimento non ha mancato di riferirsi, incidentalmente, alla anomalia del profilo onomastico della questione<sup>30</sup>.

\* Ricercatore in Diritto costituzionale nell'Università di Napoli Federico II

---

26 Non è superfluo rilevare che tale parere deve essere reso anche alla luce di quanto dispone lo Statuto della Campania, il cui articolo 1 così stabilisce: "La Campania è Regione autonoma nell'unità ed indivisibilità della Repubblica, secondo le norme della Costituzione, dell'Unione europea e del presente Statuto. Essa esercita i suoi poteri e le sue funzioni nel rispetto della Costituzione repubblicana nata dalla Resistenza, del presente Statuto e dell'ordinamento comunitario ed internazionale. 2. La Regione Campania ispira la propria azione ai principi della democrazia, dello stato di diritto e della centralità della persona umana ..."

27 Ma secondo una tesi, si potrebbe opporre un vero e proprio rifiuto, così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, spec. 166, quando siano coinvolti principi supremi, come sembrerebbe essere nel caso di specie.

28 Eventualità ipotizzata sempre L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 166, nota 42.

29 In ogni caso, può ipotizzarsi l'impugnazione in via principale della legge costituzionale da parte della Regione Campania ammesso che questa sia di avviso contrario al distacco della Provincia di Salerno al fine della costituzione della nuova Regione. I parametri costituzionali in discussione (artt. 1, 3, 5, 114) potrebbero radicare un interesse a ricorrere della Regione. Analogamente potrebbero ricorrere le altre Regioni per la violazione degli articoli 3 e 114 nonché della XIV disposizione transitoria e finale della Costituzione.

30 Nell'ordinanza di rimessione si legge il seguente inciso: " ....., aldilà della singolarità del nome che si è inteso dare alla istituenda Regione ...".