

**La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta:  
in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007**

di P. Caretti

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 1/2008)

1. Che le Regioni, anche quelle ad autonomia speciale, potessero configurarsi come enti “sovrani” non è mai stato sostenuto né dai più accesi regionalisti, ma neppure dagli esponenti del movimento “devoluzionista”. Così come non risulta che si sia mai messo in discussione che il significato della nozione di “sovranità” e di “autonomia” e dei loro reciproci rapporti, con tutto ciò che si può dire in ordine agli sviluppi dell’una e dell’altra nelle esperienze statuali contemporanee, non debbano essere ricostruiti, in termini di alterità; un’alterità tuttora facilmente individuabile. Eppure proprio questo tema è stato l’oggetto della pronuncia della Corte costituzionale, che costituisce l’occasione di queste brevi osservazioni.

La vicenda è nota e mi limito a richiamarla per sommi capi.

Si sa che tra le molte novità introdotte dalla riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione un posto certo non secondario occupano quelle relative alla potestà statutaria delle Regioni, modificata quanto a modalità di esercizio e quanto ai contenuti. Per ciò che attiene alle Regioni ad autonomia differenziata, più in particolare, il procedimento di approvazione è stato uniformato e prevede ora il potere di iniziativa dei rispettivi Consigli regionali, ovvero la necessaria acquisizione del parere di questi ultimi nel caso di iniziative governative o parlamentari, l’esclusione del referendum nazionale confermativo dall’iter di approvazione della legge di revisione statutaria, a differenza di quanto previsto per le altre leggi costituzionali. Per gli aspetti, invece, relativi al contenuto, l’introduzione di una nuova fonte “la legge statutaria” ( questa sicuramente fonte regionale, rinforzata da un procedimento aggravato non dissimile da quello previsto per l’approvazione degli statuti ordinari) ha determinato lo spostamento a favore di quest’ultima di alcuni oggetti in precedenza disciplinati dagli Statuti, e che investono scelte relative alla forma di governo regionale. L’approvazione della richiamata legge cost. n.2/2001 ha prodotto due conseguenze di rilievo: da un lato ha certamente ridotto, anche per questa via, le distanze tra il regime giuridico delle Regioni ad autonomia differenziata e quello delle Regioni ordinarie, dall’altro ha aperto alle prime una doppia prospettiva: quella di procedere alla

revisione dei loro Statuti originari e quella di riappropriarsi di una parte significativa della “materia statutaria”, ponendo mano all’adozione delle leggi statutarie.

E’ in questo quadro che va letta la vicenda che ha interessato la Sardegna, la quale, muovendosi sul terreno della revisione statutaria, aveva all’inizio presentato al Parlamento una proposta di legge costituzionale diretta a definire una procedura che puntava inequivocabilmente a recuperare una assoluta specialità: istituzione di un’*Assemblea costituente sarda*, cui avrebbe dovuto essere riservata l’iniziativa in relazione al nuovo Statuto. Non solo, ma si precisavano anche i limiti entro i quali l’attività propositiva della *Costituente* avrebbe dovuto attenersi: rispetto dell’unità e indivisibilità della Repubblica e rispetto del principio di solidarietà nazionale, ma nel quadro di un modello federale quanto ai rapporti tra Stato e Regione. Dunque una specialità declinata non solo in ordine alla procedura di revisione statutaria, ma, a ben vedere, anche in ordine ai contenuti ordinamentali della stessa. Arenatasi questa iniziativa, la Regione ha allora ripiegato su una soluzione meno impegnativa, allineandosi a quanto anche in altre Regioni è avvenuto ( si pensi al Friuli Venezia Giulia che con legge reg. n.12/2004 ha istituito una Convenzione regionale ), ossia quella dell’istituzione con legge di un organismo in grado di esprimere in modo più compiuto ( di quanto non sia il Consiglio regionale) le istanze dell’intera società civile e di affidare a quest’ultimo il compito di formulare un primo progetto di nuovo Statuto. E’ quanto si è realizzato con la legge reg. n.7/2007, istitutiva della “Consulta per il nuovo Statuto di *autonomia e sovranità* del popolo sardo”. Senonchè, nell’orientare l’attività propositiva di detta Consulta, il legislatore regionale, aveva previsto, tra l’altro, che il progetto di nuovo Statuto definisse “ principi e caratteri della identità regionale; *ragioni fondanti dell’autonomia e sovranità*; conseguenti obblighi di Stato e Regione in relazione a tali caratteri, individuando idonee forme per promuovere i diritti dei cittadini sardi in relazione a condizioni connesse alla specificità dell’isola” ( art.2, c.2, lett.a ) e disciplinasse “ ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di *definire autonomia ed elementi di sovranità regionale* “ ( art.2, c.3). Se leggessimo le disposizioni ora richiamate espungendone il termine “sovranità”, con ogni probabilità la legge sarda non avrebbe dato luogo ad alcun contenzioso, ma la evocazione del concetto di sovranità ha spinto il Governo ad impugnarla, ritenendola lesiva di una lunga serie di parametri ( in parte riferiti a disposizioni dello Statuto in vigore; in parte riferiti a disposizioni della Costituzione ), in quanto ( sinteticamente ) l’uso del termine “sovranità” non potrebbe considerarsi compatibile con i fondamentali principi costituzionali, giacchè alluderebbe ad una valorizzazione di elementi etnici, culturali, ambientali e sociali diretta a “definire

situazioni soggettive privilegiate per una categoria di soggetti dell'ordinamento nazionale", nonché a "rivendicare poteri dell'ente Regione a livello di indipendenza e comunque di svincolo da condizionamenti ordinamentali nell'ambito dell'assetto della Repubblica risultante dall'attuale Carta costituzionale".

Nella sostanza, la Corte ha fatto propria la tesi del ricorrente, una volta scartata la tesi dell'inammissibilità del ricorso governativo per la "inoffensività" giuridica delle disposizioni impugnate, da intendersi, secondo la difesa regionale, alla stregua delle norme programmatiche degli statuti ordinari ( secondo quanto affermato dalla Corte nelle sentt. nn.372,378 e 379 del 2004" ), come espressione di mere posizioni politiche e scartata l'interpretazione adeguatrice delle disposizioni impugnate, proposta dalla difesa regionale ( secondo la quale il richiamo alla sovranità avrebbe dovuto intendersi come riferito non all'ente regione in sé, bensì alla Regione in quanto espressione dell'esercizio della sovranità del popolo sardo, in piena sintonia col dettato costituzionale che, all'art.1,c.2, allude appunto a modi diversi di esercizio della stessa e collega la sovranità all'intero circuito democratico che opera, nel nostro sistema su più livelli ).

Il percorso argomentativo della Corte è articolato su due piani: uno più generale, che la vede impegnata nella definizione del contenuto del concetto di sovranità e uno più specifico che la porta a decidere la questione sulla base delle conclusioni raggiunte sul primo aspetto.

Senza ripercorrere per intero il ragionamento della Corte, esso ruota attorno all'idea che la nozione di sovranità per così dire "interna", intesa come insieme di poteri idonei a soddisfare gli interessi dell'intera collettività nazionale, e radicati in capo agli organi in cui trova la sua più ampia e massima espressione la volontà popolare non solo sopravvive ( pur essendone mutati profondamente criteri di legittimazione e modalità di esercizio ), ma si pone come nozione radicalmente diversa da quella di autonomia. In ciò mi pare che la Corte si ponga in sintonia con la linea più volta ribadita ad altro proposito che l'ha portata ad affermare che, una volta scomparso il limite dell'interesse nazionale in seguito alla riforma del Titolo V, le esigenze unitarie che non si prestano ad una tutela frazionata debbono necessariamente fare capo ad un soggetto unitario, ossia allo Stato, e su questa base a costruito ( a partire dalla sent. n.303/2003 ) l'istituto della c.d. "chiamata in sussidiarietà".

Se le cose stanno così ( come peraltro non par dubbio ), l'allusione alla disciplina dei caratteri di una sovranità regionale, avrebbe comportato, secondo la Corte, un'alterazione del modello di Stato regionale definito dalla Costituzione ( anche dopo la riforma ), basato

su quella distinzione, e trasformato lo Statuto speciale in “una fonte attributiva di istituti tali da connotare, per natura, estensione e quantità, l’assetto regionale in termini accentuatamente federalistici piuttosto che di autonomia regionale” ( poco importa se questa incostituzionale conseguenza avrebbe potuto essere evitata dal Parlamento in sede di approvazione della relativa legge costituzionale, fermo il principio, in altra occasione affermato, dell’esistenza nel nostro ordinamento di una “intensa istanza protettiva delle fonti superiori finalizzata a garantire la piena ed effettiva libertà della rappresentanza politico parlamentare nell’esercizio dei supremi poteri normativi, che non può quindi essere condizionata da atti e procedure formali non previsti dall’ordinamento costituzionale, seppure giuridicamente non vincolanti” : il richiamo è alla sent. n.496/2000).

2. I primi commentatori della pronuncia in esame ne hanno in genere condiviso il dispositivo, ma assai meno le motivazioni. E debbo dire si tratta di critiche almeno in parte condivisibili. Così, ad esempio è difficile non convenire con chi ( 1 ) ha affermato che per risolvere negli stessi termini la questione sarebbe stato sufficiente richiamarsi ai dati testuali ricavabili dalla Costituzione ( in particolare dagli artt.5, 114, 116 e 119 ) per dedurre la chiara ed inequivoca posizione di autonomia e non di sovranità delle Regioni tutte, ovvero a quelle precedenti pronunce ( a partire dalla n.106/2002 ), nelle quali la Corte, nel contrastare la pretesa regionale ad utilizzare la denominazione di “parlamento regionale” e “deputato regionale” aveva avuto modo di chiarire come l’uso certi termini ( nel nostro caso, quello di sovranità ) non ha un valore meramente lessicale, ma si connette al ruolo che determinate istanze istituzionali sono chiamate a svolgere, proprio in quanto espressioni della rappresentanza dell’intera collettività nazionale e su questa premessa aveva concluso affermando che il Consiglio regionale, massimo organo espressivo del principio democratico a livello regionale, esercita attribuzioni che “ si inquadrano...nell’esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, *ma non si esprimono a livello di sovranità*”.

Altrettanto condivisibile mi pare l’osservazione di chi ( 2 ), sottolineando quanto sia difficile determinare , se non in via meramente indicativa e comunque opinabile, quali siano i caratteri tipici di un ordinamento federale e ancor più difficile individuare quali siano gli elementi che contraddistinguerebbero quelli che la Corte chiama ordinamenti “accentuatamente” federalistici, ha rilevato come, per questa parte, la motivazione non sia esente da aspetti in qualche misura contraddittori. E, infatti, risulta difficile conciliare la giusta considerazione delle ragioni storiche che hanno determinato l’avvio di esperienze di

tipo federale, nelle quali estensione e quantità dei poteri dei livelli di governo locale ha assunto forme particolari, e diverse da Stato a Stato con l'utilizzazione di un parametro come quello degli "istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico" per condannare le disposizioni impugnate. Semmai, proprio il riferimento agli sviluppi storici dei modelli federali avrebbe potuto spingere la Corte ad affermare che, anche in quelle esperienze, le attuali dinamiche dei rapporti tra la federazione e i suoi membri dimostrino chiaramente come ogni vestigia di una supposta originaria sovranità sia pressoché definitivamente scomparsa. Anzi, al riguardo, e in una prospettiva storica, si potrebbe dire che, in definitiva, all'origine di quelle esperienze c'è proprio la volontà comune di dar vita ad una sovranità federale e dunque la rinuncia in radice, e fin dall'inizio, dei membri della federazione ad essere loro stessi, e ciascuno per parte sua, pienamente sovrani.

Molto meno condivisibili mi sembrano invece quelle critiche ( 3 ) che si spingono oltre, investendo direttamente la premessa da cui muove la Corte, ossia la permanente distinzione del ruolo dello Stato e delle Regioni, declinabile in termini di sovranità/autonomia, per arrivare alla conclusione per cui, l'appartenenza della sovranità al popolo ( art.1, c.2, Cost ), da un lato, e l'affermazione del pluralismo istituzionale paritario dall'altro ( art.114 Cost ) avrebbero tolto ogni spazio all'attuale configurabilità, di una sovranità non solo dello Stato ma anche delle Regioni, sì che se ne dovrebbe dedurre che o entrambi dovrebbero definirsi sovrani o nessuno. Ma che le cose stiano davvero così è davvero difficile da condividere.

Innanzitutto, credo che il richiamo al principio che la sovranità appartiene al popolo, non andrebbe mai disgiunto da quanto la stessa disposizione afferma in ordine alle "forme e ai limiti" che ne consentono l'esercizio, sì che in un sistema fondato sulla rappresentanza politica, sono gli istituti che ad essa si ricollegano che costituiscono ( anche se non esclusivamente ) gli strumenti principali di esercizio della sovranità popolare e insieme di legittimazione degli organi chiamati a svolgere le principali funzioni nell'ambito dell'ordinamento. Si può certamente sostenere quindi che anche a livello regionale ( non meno che provinciale o comunale ) siamo in presenza di strumenti e meccanismi di esercizio della sovranità popolare. Ma ciò non significa che questo fatto sia sufficiente ad attribuire a tutti gli organi istituzionali che si alimentano dal circuito della rappresentanza lo stesso status giuridico. Questo è caratterizzato da differenze che la stessa Costituzione segna in modo inequivoco e che si traducono nell'affidamento ai diversi livelli di governo di poteri che si distinguono radicalmente per qualità e quantità.

Se non si vuole fare di questo dibattito una questione nominalistica, come non riconoscere che nelle competenze, innanzitutto legislative, riservate allo Stato dall'art.117, c.2, si riassumono gran parte dei poteri che sono propri di un soggetto "sovrano", nel senso che fanno riferimento ad un soggetto ( e non ad altri ) che si deve far carico di esigenze di carattere generale, unitario, e che per questo si vede assicurata una posizione di supremazia nei confronti di tutti gli altri soggetti istituzionali, pur espressione della sovranità popolare? Affermare che la maggiore intensità dei poteri statali sarebbe bilanciata da una supposta competenza legislativa generale delle Regioni, al di là delle materie enumerate, non significa non tener conto di una copiosa giurisprudenza costituzionale che ha ampiamente dimostrato come in realtà le cose siano molto più complicate e come anche sotto questo profilo gli interventi dello Stato siano tutt'altro che esclusi? Affermare l'inesistenza di una posizione di supremazia dello Stato perchè non più compatibile col pluralismo istituzionale paritario che sarebbe stato sancito dal noto primo comma dell'art.114, non significa ignorare ciò che la stessa Corte ha più volte chiarito, riprendendo quanto in dottrina era stato già affermato dai più, e cioè che tutti i soggetti ivi menzionati concorrono tutti ad articolare il complessivo ordinamento repubblicano, ma nella distinzione dei rispettivi ruoli, così come disegnati dalla Costituzione ? Affermare che l'unità della Repubblica non si può considerare solo il frutto dell'esercizio delle competenze statali " bensì il frutto della lealtà costituzionale di tutti i soggetti dell'ordinamento, cioè di tutte le sue articolazioni di potere pubblico e di tutte le forze, individuali e collettive, che innervano l'assetto sociale e complessivo" può essere anche affermazione condivisibile, a patto però che si riconosca che in tale assetto complessivo le competenze dello Stato e gli istituti che sempre allo Stato fanno capo occupano una posizione di supremazia, in quanto sono gli organi dello Stato quelli nei quali si esprime nel modo più compiuto la sovranità popolare. E tutto questo non è forse vero sia per gli ordinamenti di tipo regionale sia per quelli di tipo federale ( se proprio si vuole mantenere questa distinzione)?

In sintesi, lo Stato non sarà più un soggetto sovrano nei termini in cui tale qualificazione era intesa in passato, ma lo è certamente nei termini che sinteticamente ho richiamato; e ciò che è ancora più certo è che le Regioni italiane ( al pari dei membri di uno Stato federale ) non lo sono affatto.

Mi trovo, al riguardo del tutto d'accordo con chi ( 4 ), di recente, e proprio con riguardo ai rapporti tra centro e periferia negli Stati regionali o federali, ha affermato che, se non si vuole parlare di sovranità in riferimento alla qualificazione dello Stato, certamente si può

parlare appunto di *supremazia*, nel senso che appare inconfutabile ( alla luce dei dati costituzionali ) che questa sia la posizione che è riconosciuta all'ente che unitariamente personifica il potere dello Stato...rispetto agli altri soggetti ed enti che operano nel territorio nazionale", sì che al più si può ammettere che il nuovo titolo V abbia introdotto delle novità nelle modalità attraverso le quali quella posizione viene assicurata, ma non ne ha affatto messa in dubbio l'esistenza.

3. Ma, al di là di queste ultime considerazioni, l'intera vicenda mi pare presentare dei risvolti preoccupanti su un piano più generale in relazione alle difficoltà che le Regioni ad autonomia differenziata incontrano da tempo nel ridefinire i tratti caratteristici della loro specialità. Nate innanzitutto per ragioni di natura politica, che ora non è il caso di richiamare, esse hanno trovato in quelle regioni storiche ( diverse da Regione a Regione ) il fondamento della loro specialità , ma oggi la situazione si presenta molto diversa. Negli oltre sessantanni che ci separano dal varo dei primi Statuti speciali, e soprattutto a partire dall'istituzione delle Regioni di diritto comune, le caratteristiche peculiari del loro status giuridico istituzionale si sono andate progressivamente appannando, in virtù di un processo di sostanziale assimilazione del regime delle loro competenze legislative e amministrative a quello proprio delle altre Regioni. Fino ad arrivare, con l'approvazione del nuovo Titolo V, ad una sorta di ribaltamento o, se si vuole, di ridefinizione della loro specialità al ribasso, tanto da imporre al legislatore ( con l'art.10 della legge cost. n. 3/2001 ) di prevedere che, in attesa dei nuovi Statuti, si debbano considerare estese anche alle Regioni speciali quelle forme più ampie di autonomia che la riforma ha riconosciuto a quelle ordinarie.

Con la revisione degli Statuti originari si apre dunque la possibilità per ciascuna di queste Regioni di ripensare la loro specialità soprattutto in termini acquisizione delle competenze necessarie alla messa in opera di politiche pubbliche idonee a fornire una risposta efficace ai problemi di natura economica e sociale specifici delle rispettive aree territoriali. Un'operazione non semplice e che presupporrebbe un'analisi seria di quali siano stati a tanto tempo di distanza i risultati ottenuti su questo piano, l'individuazione dei limiti dell'esperienza trascorsa e le linee di una strategia istituzionale per superarli. E' tutto questo ( ed altro ) che dovrebbe rappresentare la sostanza del dibattito intorno ai nuovi Statuti.

Ma, l'impressione che si trae dalla vicenda che ha dato origine alla sentenza in esame, nonché da altre vicende è che invece si tenda a muoversi in una direzione molto diversa.

Si pensi, al di là della rivendicazione di una presunta sovranità regionale, ai contenuti della c.d. “dichiarazione di Aosta”, sottoscritta nel dicembre 2006 da tutti i Presidenti delle Regioni delle Province ad autonomia speciale, che muovendo dalla riaffermazione dell’attualità delle ragioni storiche della specialità, arriva a rivendicare la necessaria intesa sui nuovi Statuti, così come frutto non di un atto unilaterale dello Stato, ma di un processo sostanzialmente bilaterale pattizio, andrebbero considerati quelli originari. Anche in questo caso, come è stato giustamente osservato, l’intento è il medesimo: rivendicare una sorta di individualità che, su basi paritarie con lo Stato, tratta il contenuto del proprio assetto ordinamentale, trasformando le giustificazioni politiche e storiche della autonomia nel segno certo di una soggettività istituzionale preesistente che, così come ha patteggiato il proprio riconoscimento da parte dello Stato e il suo inserimento nell’ordinamento generale, così oggi tratta in condizioni di parità i contenuti della sua specialità ( 5 ).

Insomma, l’impressione è che si tenda a muoversi più sul versante della rivendicazione di prerogative formali o di garanzie procedurali che non su quello sostanziale, e assai più pregnante, della individuazione di ciò che davvero serve a queste Regioni per mantenere una specialità, le cui ragioni storiche nessuno si sogna di negare, ma che oggi difficilmente possono essere considerate negli stessi termini in cui si presentavano sessantenni fa. Con la conseguenza ( e il rischio ) che esse si trovino ancora una volta scavalcate dalle Regioni di diritto comune, alcune delle quali, pur nella permanente incertezza e instabilità del quadro complessivo determinatosi successivamente all’approvazione del nuovo Titolo V, hanno cominciato a muoversi sulla strada della conclusione di quelle intese con lo Stato previste dall’art.116, c.3, in vista dell’acquisizione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia “ ( 6 ).

## Note

- 1) 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.
- 2) A.Anzon, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale*, in corso di pubblicazione su *Giu.Cost.* 2007.

- 3) O.Chessa, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n.365 del 2007, pubblicata on line nel Forum dei Quaderni costituzionali* e ora in questa stessa *Rivista*, 2007.
- 4) A.D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*", Torino, Giappichelli, 2007, pp.3 ss.
- 5) A.Anzon, *op. cit.*
- 6) Ci si riferisce alle note iniziate assunte dal Consiglio regionale della Lombardia e del Veneto.