

La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo

di Paolo Passaglia

(in corso di pubblicazione in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2007)

1. La sentenza n. 365 del 2007, che dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 23 marzo 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e *sovranità del popolo sardo*), nelle parti in cui evoca la sussistenza di una sovranità regionale, non può che essere accolta con favore.

Il collegamento operato tra il concetto di sovranità e l'ente regionale appare, infatti, quanto meno cacofonico rispetto alla tradizione assolutamente consolidata del regionalismo italiano, come dimostra la pressoché totale assenza – negli ultimi anni – di analoghi esperimenti giuridico-semantici anche nei contesti istituzionali più audacemente rivolti al rafforzamento degli enti territoriali diversi dallo Stato.

Già nel momento in cui il ricorso in via principale veniva presentato, risultava dunque difficile immaginare che la legge denunciata potesse uscire indenne dallo scrutinio della Corte. Per meglio dire, la sorte della legge pareva segnata, ovviamente alla condizione che si fosse addivenuti ad una pronuncia di merito.

Affinché la condizione non si verificasse, la difesa regionale ha invocato varie motivazioni a suffragio dell'inammissibilità totale o parziale del ricorso. La principale – o, quanto meno, quella dotata di maggiori *chances* – concerneva la «non immediata lesività delle disposizioni censurate», in ragione de «il loro carattere puramente enfatico, evocativo», che le rendeva «inoltre assimilabili ai principi generali o alle finalità principali presenti anche in alcuni Statuti di Regioni ordinarie, sulla cui efficacia [l]a Corte ha avuto modo di intervenire».

Uno degli argomenti più solidi su cui la regione poteva fondarsi era quindi offerto dalle sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004, e dalla configurazione in esse propugnata delle proposizioni rientranti nel novero dei «principi generali» e delle «finalità principali» dell'ente regionale contenute negli statuti alla stregua di enunciazioni cui, «anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto». Donde il loro carattere «non prescrittivo e non vincolante», che fa sì che esse esplichino «una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa».

Nella sentenza in commento la Corte ha avuto buon gioco nell'affermare che la legge impugnata, anche nelle sue proposizioni di più ampio respiro, non avrebbe potuto non condizionare il procedimento di revisione dello statuto, con il che la lesività si manifestava, se non altro, in relazione a quell'«istanza protettiva delle fonti superiori» alla luce della quale, nella sentenza n. 496 del 2000, si era dichiarata l'incostituzionalità di una delibera legislativa regionale recante «*referendum* consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia». Al di là della soluzione nella specie adottata, deve incidentalmente rilevarsi come il fatto stesso che si sia dovuto dar conto della circostanza che proposizioni contenute in una legge abbiano portata normativa sia testimonianza di come il valore di precedente delle sentenze del 2004 possa rappresentare un «fardello» con cui la giurisprudenza costituzionale deve e dovrà fare i conti, almeno sino a quando non si procederà ad un convinto *revirement*¹.

¹ Per quanto si confermi integralmente l'orientamento sin qui invalso, la sentenza commentata sembra, almeno, disegnare per la Corte la possibilità di reagire contro eventuali attuazioni da parte delle regioni delle enunciazioni di

2. Superato lo scoglio dell'inammissibilità, nel merito la decisione pareva, come detto, quasi scontata. Alla convinta adesione al *decisum*, tuttavia, non pare che possa corrispondere un'altrettanto convinta adesione alla *ratio decidendi*, al riguardo dovendosi avanzare qualche riserva sull'*iter* argomentativo seguito e, soprattutto, sulle conseguenze dello stesso al di là del giudizio definito.

Onde analizzare il percorso logico seguito dalla Corte, conviene prendere le mosse dalla mancata citazione di quello che è probabilmente l'ultimo precedente nel quale la tematica della sovranità, intesa come sovranità interna², è stata affrontata *ex professo*, vale a dire la sentenza n. 106 del 2002.

L'omissione non è, ovviamente, casuale: il mancato riferimento sembra trarre origine, non già da un cambiamento di rotta, ma piuttosto da una diversità di piani sui quali le due pronunce si muovono.

La sentenza del 2002 ha definito un conflitto intersoggettivo avente ad oggetto una delibera regionale con cui si attribuiva all'assemblea legislativa il *nomen* «parlamento». La Corte, nel censurare tale atto, ha condotto un parallelismo tra le assemblee nazionali e regionali nel quale le ragioni di differenziazione tra le due sono state individuate in fattori altri rispetto a quello che era stato, nel passato, il criterio distintivo adottato, e cioè l'esercizio della sovranità da parte del Parlamento (nazionale), contrapposto all'esplicazione di poteri riconducibili alla nozione di autonomia da parte delle assemblee regionali³.

L'abbandono – più apparente che reale, come si dirà subito – di questa impostazione, probabilmente suggerito dalla allora recentissima rivisitazione dei connotati del regionalismo operata con la riforma del Titolo V, si giustificava alla luce di una analisi dell'art. 1, 2° comma, Cost. meno condizionata dalla tradizione e più aperta verso l'evoluzione che la sovranità popolare aveva conosciuto in conseguenza del mutamento degli assetti istituzionali. In effetti, sull'assunto che «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», nella sentenza del 2002 il concetto di «sovranità» è stato assunto in una accezione che verrebbe da definire «diffusa»: «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»⁴.

Ora, per cogliere appieno la portata di questi brani non può non tenersi conto che nella

principio contenute negli statuti: si è infatti precisato che «illegittima sarebbe una legge regionale che pretendesse di dar loro attuazione».

2 In ordine al duplice volto della sovranità, che si declina ora come «supremazia» (rispetto ai singoli e ad eventuali centri di potere interni) ora come «indipendenza» (dagli altri Stati), a seconda della prospettiva, rispettivamente «interna» od «esterna», nella quale venga analizzata, v., di recente, D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma-Bari, 2004, spec. 7 ss.

3 In tal senso, v., antecedentemente alla decisione in discorso, la sentenza n. 245 del 1995, là dove si è precisato che l'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e quelle parlamentari non poteva dirsi sinonimo di identità, giacché «le prime si svolgono a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantite, le seconde a livello di sovranità». Una tale impostazione poteva peraltro dirsi – sino, appunto, al 2002 – assolutamente pacifica e consolidata, a far tempo dalla sentenza n. 66 del 1964, in seguito ripetutamente confermata (cfr., in particolare, le sentenze nn. 24 del 1968, 110 del 1970, 35 del 1981 e 209 del 1994). Per una ripresa di queste affermazioni, v. la sentenza n. 292 del 2001 e, posteriormente alla revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la sentenza n. 301 del 2007, sulla quale, v. *infra*, nota 6.

4 Ponendosi su questa stessa linea argomentativa, con la sentenza n. 29 del 2003, relativa alla (mancata) attribuzione ai consigli regionali delle prerogative corrispondenti a quelle assegnate al Parlamento dall'art. 66 Cost., si è arrivati ad escludere la «differenza di "natura" o di funzioni fra assemblee elettive nazionali e regionali», in quanto «espressione entrambe della sovranità popolare»: la maggiore enfasi utilizzata non è d'ostacolo a rintracciare, in questa statuizione, l'esplicitazione di un corollario logico di quanto già ricavabile dalla sentenza n. 106.

sentenza n. 106 la sovranità non è venuta in considerazione nella sua dimensione puramente teorica, ma sempre e solo in funzione del modo in cui agisce il soggetto che ne è titolare, e cioè il popolo. Altrimenti detto, non si è affrontato il tema dell'imputazione della sovranità, che si è dato per presupposto, ma quello delle forme di esercizio di questa. E, nel novero di tali forme, è del tutto ovvio – quanto meno in base alla sensibilità sviluppatasi nel corso degli anni – che il Parlamento non occupi una posizione di monopolio, in quanto ad esso si affiancano gli istituti di democrazia diretta e di democrazia partecipativa, ma anche quelli di democrazia indiretta che seguano canali diversi rispetto alla rappresentanza parlamentare⁵. Così impostati i termini della questione, è lungi dall'essere «rivoluzionario» il fatto che i consigli regionali siano da collocarsi tra gli strumenti mediante i quali il popolo esercita la sovranità che gli è stata conferita dalla Costituzione, e non costituisce un ossimoro concettuale il fondare i poteri degli stessi consigli regionali, considerati in quanto tali (e non come istanze rappresentative del popolo), sulla nozione di autonomia⁶.

3. Nel giudizio che è stato definito con la sentenza in commento, la problematica muta sensibilmente, spostandosi, dalle forme di esercizio, alla titolarità della sovranità. Correttamente, il ricorso statale aveva infatti censurato il «parlare di sovranità del popolo sardo o di sovranità regionale». In buona sostanza, ad essere contestata era la traslazione – presumibilmente parziale – della sovranità dallo Stato (e dal popolo italiano) alla Regione Sardegna (ed al popolo sardo).

Per addivenire ad una declaratoria di illegittimità costituzionale, alla Corte sarebbe stato sufficiente ribadire che, nel nostro ordinamento, la sovranità appartiene al popolo italiano, che è l'unico «popolo» riconosciuto, donde l'impossibilità di imputarla ad un soggetto diverso.

Per suffragare questa conclusione, la via maestra sarebbe stata probabilmente quella di negare in radice la configurabilità *sub specie juris* di un «popolo sardo». La Corte non ha ritenuto, tuttavia, di poterla percorrere, in conseguenza del fatto che «la locuzione “popolo sardo” non [era] di per sé oggetto di una autonoma censura».

Questa argomentazione non sembra inoppugnabile, giacché il collegamento irrinunciabile, stabilito dall'art. 1, 2° comma, Cost., tra la sovranità ed il principio democratico avrebbe postulato che, per giustificare l'esistenza di una «sovranità sarda» venisse previamente affermata la sussistenza e la rilevanza sul piano giuridico di un popolo sardo cui imputarla: come dire che, mancando questo, quella non potrebbe sussistere, non fosse altro perché priva di un soggetto che ne abbia la titolarità. Sulla scorta di questi rilievi poteva forse escludersi *a priori* che una indagine incentrata sul concetto di «popolo sardo» si rilevasse *ultra petita*.

Probabilmente, però, alla preoccupazione di ordine processuale si è associato anche un certo disagio derivante dalla lettera di alcune disposizioni di rango costituzionale, ed in particolare dall'art. 28 dello statuto, che, assai opinabilmente, parla di «popolo sardo», allorché la grande maggioranza delle disposizioni costituzionali – e la totalità di quelle contenute nella Carta fondamentale – designano l'insieme dei residenti di una determinata

5 La molteplicità delle forme attraverso cui il popolo esprime la propria sovranità è stata messa in luce, nella dottrina italiana, soprattutto da V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, I, Padova, 1957, 407 ss. La tesi è divenuta progressivamente maggioritaria, sebbene debba riconoscersi che non mancano voci dissenzienti, come, ad es., quella di D. NOCILLA, voce *Popolo (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Milano, vol. XXXIV, 1985, spec. 376 ss.

6 Letta in questi termini, la sentenza n. 106 del 2002 non pare essere smentita neppure dalla recente sentenza n. 301 del 2007, con la quale si è, sì, ripreso l'orientamento teso a stabilire nel binomio sovranità/autonomia il criterio principale che distingue il Parlamento dai consigli regionali, ma lo si è fatto con esclusivo riferimento alle attribuzioni proprie delle due assemblee (e non già avendo riguardo alla loro funzione rappresentativa): «le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano [...] nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità».

area geografica con il termine «popolazione», privo di precise implicazioni giuridiche⁷. D'altra parte, avvalendosi di paradigmi concettuali consolidati, è da ritenersi che l'ostacolo testuale potesse essere superato senza troppe difficoltà⁸.

Quali che siano state le ragioni per cui la Corte non ha ritenuto di procedere all'indagine inerente alla locuzione «popolo sardo», deve evidenziarsi che il fondamento dell'illegittimità costituzionale che è stata poi dichiarata sarebbe stato rintracciabile anche utilizzando l'argomento speculare a quello scartato, e cioè la dimostrazione che la sovranità appartiene (unicamente) al popolo italiano nel suo complesso, come insieme unitario.

Gli argomenti per una siffatta dimostrazione certo non sarebbero mancati.

Sul piano storico, si sarebbe potuto invocare l'esercizio da parte del popolo italiano, per il tramite dei suoi rappresentanti, del potere di redigere ed approvare la Costituzione⁹.

Attenendosi ai dati testuali, si sarebbe potuto sottolineare, ad esempio, l'intima connessione tra il 1° ed il 2° comma dell'art. 1 Cost., e dunque il legame indissolubile tra la Repubblica ed il suo popolo, un popolo che non può che essere «uno e indivisibile» come lo è – ai termini dell'art. 5 – la Repubblica.

Rifacendosi alla giurisprudenza costituzionale, si sarebbe potuta richiamare finanche la sentenza n. 106 del 2002, la quale, nel propugnare una concezione «diffusa» dell'esercizio della sovranità, ha associato in capo ad un unico soggetto – evidentemente di livello nazionale – momenti di «democrazia nazionale» con altri di «democrazia regionale»; i primi comportanti un esercizio sincronico da parte dell'insieme dei cittadini ed i secondi un esercizio parallelo ad opera delle componenti del popolo (italiano) identificabili su base territoriale¹⁰.

4. Trascurando le possibilità offerte dalla prospettiva appena indicata, la Corte ha optato per un percorso motivazionale ancora diverso. Un percorso più impervio ed i cui esiti paiono celare insidie che potrebbero, in un futuro non lontano, anche diventare d'attualità.

Il percorso era impervio, perché si mirava a dimostrare la sovranità interna dello Stato prescindendo dai fondamenti rintracciabili per quella del popolo. L'operazione non era, già nelle premesse, del tutto convincente, giacché l'indice più sicuro della sovranità statale risiede proprio nell'essere il popolo un elemento costitutivo dello Stato: non a caso, quando (le poche volte in cui) la Costituzione parla di sovranità dello Stato, adotta la prospettiva della sovranità esterna (si pensi agli artt. 7 ed 11), piuttosto che quella della sovranità interna, che nel giudizio da decidere era l'unica ad interessare. L'aver reciso il collegamento popolo-Stato ha dunque ingenerato l'impossibilità di individuare la ragione dell'imputazione allo Stato della sovranità, con il che si è resa percorribile la ricerca (non già della ragione, bensì soltanto) dei sintomi della titolarità statale della sovranità interna.

I sintomi, come è chiaro, non mancano. Anche volendo trascurare la (indubbia)

⁷ Sulla distinzione tra il concetto di «popolo» e quello di «popolazione», v. R. ROMBOLI, voce *Popolo*, in *Enc. giur.*, Roma, vol. XXIII, 1990, 5.

⁸ In particolare, l'art. 28 dello statuto, per la genericità del richiamo che opera al «popolo sardo», poteva prestarsi ad una interpretazione «neutralizzante», sulla scorta della quale non si sarebbe dovuto neppure constatare l'incostituzionalità *in parte qua* della disposizione.

⁹ In proposito, peraltro, l'argomentazione si sarebbe scontrata con i dubbi in ordine alla identificabilità del potere costituente con la sovranità, dovendosi sul punto operare, quanto meno, una distinzione preliminare tra «sovranità politica» e «sovranità giuridica» (cfr. A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 1997, 58 ss.).

¹⁰ In un passaggio della motivazione, la Corte sembra invece cogliere nella sentenza n. 106 un argomento contrario alla ricostruzione qui proposta, là dove afferma che «la sovranità popolare [...] non può essere confusa con le volontà espresse nei “numerosi luoghi della politica”, e perché non si può certo ridurre la sovranità popolare alla mera “espressione del circuito democratico”». Sia consentito replicare che, così argomentando, la Corte pare sovrapporre i due piani dell'esercizio e della titolarità della sovranità, giungendo in tal modo a negarne un esercizio diffuso, presente nei fatti, al fine di negarne la titolarità diffusa, inesistente perché inammissibile sul piano dei principi che informano il nostro ordinamento.

riconducibilità dell'esercizio del potere costituente nel periodo 1946-1947 alla dimensione statale, e per restare nell'ambito del potere costituito, la sovranità potrebbe essere desunta da quelle norme che attribuiscono il potere di decisione suprema.

Al riguardo, il richiamo all'art. 138 Cost. (non a caso invocato come parametro) avrebbe consentito di stabilire un nesso inequivoco tra gli atti collocati al vertice del sistema delle fonti, la loro imputazione in capo allo Stato e la conseguenziale spettanza a quest'ultimo della sovranità. Nella stessa logica, peraltro, sarebbe emersa tutta l'assurdità di una legge, quale quella oggetto di impugnazione, che evochi la sussistenza di un potere sovrano regionale nel disciplinare l'attività preparatoria, svolta in seno alla regione, nei confronti dell'atto che disegna i poteri della regione stessa, ma che, in quanto adottato con legge costituzionale, è formalmente imputabile allo Stato.

A conclusioni non dissimili avrebbe condotto anche l'adozione di un diverso punto di vista, alla luce del quale individuare nei «valori» o nei «principi supremi» il nucleo essenziale della sovranità¹¹, giacché in tal caso si sarebbe potuto comunque constatare che il riconoscimento degli stessi ricade, in ultima analisi, sugli organi giudiziari, ed *in primis* sulla stessa Corte, su organi, dunque, che si inquadrano esclusivamente nell'organizzazione statale.

5. È stata presumibilmente la delicatezza, sul piano teorico ma soprattutto su quello politico-istituzionale, di una qualunque presa di posizione di questo tipo a suggerire alla Corte un approccio basato su riscontri più immediatamente (ed inconfutabilmente) verificabili. E, tenendo conto di questo obiettivo, l'individuazione dei sintomi della imputazione allo Stato della sovranità non poteva che prodursi a seguito di valutazioni relazionali, nelle quali allo Stato si contrapponevano altri enti territoriali. Come dire che della polisemia che connota il termine «sovranità» si è adottato il secondo – il teoricamente più ambiguo – dei significati che la Corte ha enucleato, «la originaria natura di alcuni ordinamenti coinvolti nei processi di federalizzazione o nella formazione dei cosiddetti “Stati composti”».

Nella prospettiva in cui ci si è calati, sarebbe stato probabilmente sufficiente – anche a prezzo di adottare un profilo forse un po' «basso» rispetto all'importanza delle tematiche trattate – il riferimento alla giurisprudenza, assolutamente pacifica, che ha interpretato l'art. 114, 1° comma, Cost., pur dopo la riforma del 2001, nel senso della non piena equiparabilità tra lo Stato e le altre componenti della Repubblica, in ragione della posizione di supremazia del primo¹².

Questo argomento, che è stato effettivamente addotto, è stato però ritenuto di per sé non conclusivo, tanto che ad esso sono stati (addirittura) preposti altri due, (a) l'uno di tipo letterale e (b) l'altro (almeno in prima battuta) storico. Ed è proprio il richiamo di questi due argomenti a destare, nel contesto della motivazione, le maggiori riserve.

(a) La Corte ha sottolineato, in primo luogo, che «gli artt. 5 e 114 della Costituzione e l'art. 1 dello statuto speciale della Regione Sardegna utilizzano tutti (e non certo casualmente) il termine “autonomia” o il relativo aggettivo per definire sinteticamente lo spazio lasciato dall'ordinamento repubblicano alle scelte proprie delle diverse Regioni».

L'utilizzo del termine «autonomia» non può non essere indicativo, donde la sua enfaticizzazione da parte della Corte. Il punto è, però, che questo utilizzo non può dirsi di per sé decisivo, perché non può escludersi *a priori* un suo impiego in un senso generico o atecnico.

Ne è una dimostrazione patente, per quanto *a contrario*, l'art. 3 della Costituzione svizzera, che così recita: «I Cantoni sono *sovrani* per quanto la *loro sovranità* non sia

11 Cfr. G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe: la sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005.

12 Il *leading case*, al riguardo, è, come noto, la sentenza n. 274 del 2003, del resto citata anche nella decisione in commento.

limitata dalla Costituzione federale [...]». Si tratta, in questo caso, di un impiego evidentemente atecnico, derivante da ragioni storiche, del termine «sovranità»¹³, che infatti non ha impedito che i Cantoni venissero univocamente configurati alla stregua di enti autonomi.

Ora, l'aver bollato – giustamente – come ossimorico l'accostamento, propugnato dalla legge impugnata, tra «autonomia» e «sovranità»¹⁴, senza aver dato al contempo un fondamento preciso all'uno ed all'altro concetto, non consente di porsi al riparo da possibili confusioni terminologiche che si dovessero venire a creare. Ne consegue che, nell'economia della sentenza in commento, l'aver assegnato un cospicuo risalto all'elemento letterale dell'autonomia delle Regioni, se può essere stato un valido suffragio alla declaratoria di incostituzionalità adottata, potrebbe non avere la stessa funzione in un futuro nel quale l'esplicitazione del tipo di poteri esercitati dagli enti territoriali subisse una modifica, alla luce della quale il concetto di autonomia entrasse in conflitto con altre aggettivazioni. In tal caso, non solo verrebbe meno un elemento a sostegno della decisione assunta, ma la sua stessa *ratio* potrebbe essere – pur se senz'altro strumentalmente – adottata per propugnare tesi innovative, dirette ad attribuire alle regioni «un qualcosa in più»: in questa logica, l'eliminazione del termine «autonomia» potrebbe, in effetti, suggerire ricostruzioni arditamente centrifughe.

(b) Certo è che contro simili ricostruzioni non varrebbe opporre il secondo argomento fatto proprio dalla Corte, là dove ha evidenziato che «il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale».

Il rilievo assunto dalla distinzione tra stato federale e stato regionale appare non del tutto in linea con le più moderne teoriche inerenti al pluralismo territoriale, dalle quali emerge sempre più insistentemente la crescente difficoltà di operare una netta cesura tra federalismo e regionalismo, in conseguenza del venir meno della validità euristica di tutti i criteri tradizionalmente adottati¹⁵. La stessa Corte, del resto, ha evocato, per quanto *en passant*, gli esiti delle difficoltà classificatorie, allorché ha fatto riferimento, come si è detto, al concetto di «Stato composto», elaborato proprio per superare lo schematismo imposto dalla dicotomia federalismo/regionalismo¹⁶.

13 Cfr., ad es., Y. LE ROY – M.-B. SCHENENBERGER, *Introduction générale au droit suisse*, Zurich-Bâle-Genève, 2002, 52.

14 «Pretendere [...] di utilizzare in una medesima espressione legislativa, [...] sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi)».

15 Come noto, i criteri che più diffusamente vengono indicati riguardano l'origine centripeta del federalismo e centrifuga del regionalismo (sul punto, v., però, *infra*, nel testo), l'esistenza di una «costituzione» degli enti federati e la relativa assenza in capo alle regioni, la residualità delle competenze nel riparto tra centro e periferia (residualità propria degli enti federati, ma non delle regioni), la spettanza o meno di funzioni giurisdizionali, l'esistenza di una seconda camera strutturata in modo rappresentativo degli interessi territoriali (presente nello stato federale ma non in quello regionale), la partecipazione tendenzialmente condizionante (da parte degli enti federati) ovvero assente o comunque marginale (da parte delle regioni) al procedimento di revisione costituzionale. Tutti questi criteri, ad una indagine comparativa, si dimostrano validi solo per approssimazione, giacché ognuno di essi trova smentite anche significative: cfr., per un quadro di sintesi, G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enc. dir.*, Milano, vol. XLIII, 1990, 381 ss.

16 Nel senso che «i concetti di stato federale e di stato regionale [...] sono astrazioni classificatorie che sfumano l'una nell'altra e che si riferiscono in realtà a ordinamenti concreti tra i quali intercorrono differenze ma non cesure rigidamente operanti», v. G. BOGNETTI, voce *Federalismo*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, vol. VI, 1991, 275.

Nel senso della rintracciabilità di indici che suggeriscono differenziazioni tra stato federale e stato regionale, v. A. PACE, *Introduzione ai lavori*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, 3, secondo cui, ad esempio, la forma di stato federale è incompatibile con un controllo di tipo preventivo (*scil.*, specie se di merito) esercitato su istanza di organi centrali nei confronti di atti legislativi promananti da enti periferici: un siffatto controllo, infatti, «non solo presuppone e garantisce la prevalenza del potere centrale sui poteri locali, ma presuppone e garantisce la prevalenza dei valori unitari rispetto ai valori autonomistici».

Peraltro, anche ammesso che possa tratteggiarsi una linea di demarcazione che non sia arbitraria tra federalismo e regionalismo, residua il problema relativo all'utilità, nel quadro argomentativo tracciato dalla pronuncia, del prospettato parallelismo. La Corte ha preso spunto da una doppia equazione, l'una (implicita ma inequivoca) tra regionalismo ed assenza di sovranità degli enti territoriali minori e l'altra tra federalismo e sovranità di questi ultimi, esplicitata allorché si è accennato a (non meglio precisati) «istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità».

Il brano citato suggerisce una traslazione concettuale sulla base della quale *l'id quod plerumque accidit* assurge a regola generale: è vero, infatti, che lo stato federale nasce, specie negli esempi storicamente più risalenti, a seguito (e nell'ottica) di un rafforzamento del centro nei confronti della periferia, sovente assistendosi alla mutazione di una struttura confederale in una forma statale, caratterizzata da un alto tasso di decentramento (si pensi ai casi statunitense¹⁷ e svizzero¹⁸); è però altresì vero che la federazione ben può essere il portato di dinamiche molto diverse, anche di matrice centrifuga, come nel caso del Belgio¹⁹ e, almeno per certi aspetti, del Canada²⁰, nonché, da ultimo, dell'Iraq²¹.

La corrispondenza tracciata tra originarietà degli enti federati e stato federale è dunque ben lungi dall'essere invariabilmente verificabile. Con ciò cade l'inferenza ulteriore proposta dalla Corte, e cioè che, in quanto ordinamenti originari, gli enti federati conservano la propria sovranità o, quanto meno, parte di essa.

Anche sciverata dal legame tra originarietà e sovranità, l'affermazione della Corte non pare, peraltro, trovare ad oggi riscontri probanti in alcuna delle esperienze federali, ivi compresi, nonostante alcune affermazioni della Corte suprema potrebbero suggerire il contrario, gli Stati Uniti. In quell'ordinamento, abbandonata ormai da tempo la tesi della piena sovranità degli Stati membri, il *case law* evidenzia, da quasi due secoli, una certa quale oscillazione tra l'imputazione della sovranità in capo alla federazione²² e la teorizzazione della persistenza di «*a residuum of State sovereignty*»²³, con la conseguente concorrenza di due sovranità, l'una federale e l'altra appannaggio degli stati membri.

Quest'ultima teorizzazione, dopo una lunga fase di eclissi, pare essere diventata, negli ultimi tempi, quella preminente²⁴. Dall'analisi delle *opinions* rese dalla Corte suprema, emerge però chiaramente che «*the Court seems to employ the terms [state sovereignty] in a number of ways, not all of which are easy to relate to one another*», con il che «*general*

17 Gli Stati Uniti, con il passaggio dagli *Articles of Confederation* del 1777 alla Costituzione federale di dieci anni dopo, rappresentano forse il caso storicamente più limpido di federalismo concepito con l'obiettivo – dichiarato nello stesso preambolo della Costituzione – di creare «*a more perfect union*».

18 La federazione svizzera è nata come conseguenza di una politica di centralizzazione, uscita vittoriosa dalla guerra civile del 1847-1848 (c.d. guerra del *Sonderbund*).

19 L'evoluzione della forma di stato belga, da unitaria a regionale (con la revisione costituzionale del 1970) e, infine, federale (con la revisione del 1993), costituisce, per la sua gradualità ma anche per l'intensità delle spinte autonomiste che l'hanno connotata, il caso più emblematico di federalismo derivante da un processo centrifugo.

20 La denominazione ufficiale, che evoca il concetto di «confederazione», appare in larga misura fuorviante, e ciò non solo per la natura indiscutibilmente federale che il Canada ha assunto a far tempo dalla sua formazione, con il *British North America Act* del 1867, ma anche per la portata che il processo formativo dello stato ha avuto, classificabile come centripeta in relazione all'unione tra le colonie atlantiche e quelle del preesistente Canada e come centrifuga in riferimento alla separazione delle due province dell'Ontario e del Québec, in precedenza unite nella colonia denominata Canada.

21 La Costituzione approvata con il *referendum* del 15 ottobre 2005 disegna il passaggio da uno stato unitario ad uno di tipo federale, ritenuto più idoneo a mediare i conflitti su base etnico-religiosa fra le tre comunità principali (sciita, sunnita e curda) presenti sul territorio.

22 La prima decisione che si pone su questa lunghezza d'onda è probabilmente quella sul caso *Cohens v. Virginia*, 19 U.S. 264 (1821).

23 Cfr. la decisione della Corte suprema sul caso *Coyle v. Smith*, 221 U.S. 559 (1911).

24 La decisione sul caso *Printz v. United States*, 521 U.S. 898 (1997), è, al riguardo, particolarmente enfatica: «*it is incontestable that the Constitution established a system of "dual sovereignty" [...]. Although the States surrendered many of their powers to the new Federal Government, they retained "a residuary and inviolable sovereignty"*».

*assertions about "state sovereignty" are without clear meaning»²⁵. D'altro canto, le accezioni nelle quali il concetto di sovranità viene riferito agli stati non sono, se non episodicamente, riconducibili all'idea di un *superiorem non recognoscens*, donde la conclusione secondo cui «*the states plainly are not "sovereigns" as that term is used in international law, or even in the domestic sphere»²⁶: la sovranità statale (recte, la quota residua di sovranità statale) non pare dunque molto diversa da quella autonomia, variamente aggettivata, che è propria degli enti federati degli altri ordinamenti²⁷.**

Ciò detto, è comunque da riconoscersi come, nonostante la tendenzialmente generale accettazione della sovranità federale, la latitudine dei poteri assegnati agli enti federati possa offrire lo spunto per rivendicazioni localistiche che traggano la loro forza da una (se del caso anche sottintesa) spettanza della sovranità a sedi diverse rispetto al centro. I processi secessionistici che, negli ultimi anni, hanno segnato alcuni stati a struttura decentrata, sono stati originati in larga misura proprio dalla contestazione della imputazione al centro della (totalità della) sovranità e dalla conseguente rivendicazione di parte della stessa a beneficio delle comunità localmente individuate. L'esempio del Québec, con la pretesa avanzata di maggiori poteri derivanti dal necessario riconoscimento della provincia come «*distinct society*», è paradigmatico, anche per le implicazioni, peraltro costituzionalmente irricevibili²⁸, in termini di separatismo che ha provocato la mancata corrispondenza da parte della federazione e delle province anglofone²⁹.

Alla luce di quanto precede, la negazione in radice del carattere federale dello Stato italiano non poteva non essere utilizzato dalla Corte al fine di asseverare la illegittimità costituzionale della legge sarda impugnata. Il punto è, però, che questa negazione può, a sua volta, essere letta in due modi: come mero *argumentum ad abundantiam* ovvero come elemento fondante della *ratio decidendi*.

Seguendo la prima ipotesi, il carattere regionale, e non federale, della Repubblica italiana è nulla più che un semplice rafforzativo di quanto già esposto in relazione alla condizione di autonomia (e non di sovranità): un argomento tanto inappuntabile quanto, in fin dei conti, inutile.

Dalla lettura della parte conclusiva della motivazione, sembra, tuttavia, frutto di una forzatura la riduzione ad un ruolo marginale della considerazione incentrata sull'assenza di «*istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale*». L'enfasi che la Corte ha riservato a questo elemento è anzi tale da farlo risultare forse come il principale componente della *ratio decidendi*.

Se così è, possono integralmente riproporsi i rilievi mossi in merito al risalto dato al *nomen* «autonomia»: validamente invocabile *rebus sic stantibus*, l'argomento consistente nell'assenza di un federalismo potrebbe risolversi in una spada di Damocle posta sul capo della Corte qualora future riforme costituzionali introducessero il termine all'interno della Carta costituzionale³⁰. Se la legge regionale n. 7 del 2006 è incostituzionale perché in uno

25 Così H.J. POWELL – B.J. PRIESTER, *Convenient Shorthand: The Supreme Court and the Language of State Sovereignty*, in *University of Colorado Law Review*, n. 71, 2000, 646.

26 *Loc. ult. cit.*

27 Una siffatta conclusione appare necessitata, del resto, alla luce della *supremacy clause* (art. VI, cl. 2, della Costituzione federale), in conseguenza della quale la sovranità statale è, in radice, incompatibile con l'accezione corrente nella dottrina europea.

28 In tal senso, si è espressa la Corte suprema di Ottawa nell'*advisory opinion* del 20 agosto 1998 (*Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217).

29 Sul tema, v. J. WOERHLING, *La Constitution canadienne et l'évolution des rapports entre le Québec et le Canada anglais de 1867 à nos jours*, in *Rev. fr. Dr. const.*, 1992, 195 ss.

30 Che non si tratti affatto di una ipotesi remota è dimostrato, ad esempio, dal progetto di legge costituzionale elaborato in seno alla Commissione bicamerale D'Alema, che intitolava la Parte seconda della Costituzione «*Ordinamento federale della Repubblica*». Più di recente, si ricorderà che la legge costituzionale recante «*Modifiche alla Parte II della Costituzione*», sottoposta a *referendum* il 25 e 26 giugno 2006, denominava la seconda camera

stato regionale come il nostro la Regione Sardegna non può avere sovranità, l'eventuale aggiunta dell'aggettivo «federale» alla configurazione della forma di Stato potrebbe, in effetti, dare adito ad interpretazioni *a contrario* di quanto affermato nella sentenza, con il risultato di rafforzare una rivendicazione di sovranità che dovesse in futuro farsi largo.

A prescindere dalle insidie che tali prospettazioni potrebbero celare, ciò che pare di dover sottolineare è che la Corte, in conseguenza di quanto stabilito, ha finito per tracciare (*rectius*, per dare implicitamente legittimazione alla delineazione di) un percorso verso la sovranità regionale assai meno irto di quanto la teoria generale avrebbe suggerito: l'equazione sopra ricordata tra federalismo e sovranità degli enti federati potrebbe rendere sufficiente una modifica della forma di stato per produrre una traslazione almeno parziale di sovranità.

È certo che un osservatore belga, attento a conservare il fragile equilibrio tra il recente federalismo e la salvaguardia dell'unità dello Stato, potrebbe muovere più di qualche obiezione.

Obiezione alla quale si potrebbe forse replicare che il collegamento dalla Corte creato tra federalismo e originarietà degli ordinamenti federati potrebbe giocare nel senso di riconoscere a questi una quota di sovranità soltanto nel caso in cui fossero preesistenti alla federazione, donde l'esclusione *a priori* di qualunque trasferimento nell'ipotesi in cui l'ordinamento originario fosse quello centrale. L'argomento sarebbe suggestivo, ma non sarebbe tale da nascondere la fragilità di un impianto che ancorasse la garanzia del mantenimento allo Stato italiano della sovranità alla mera circostanza storica della sua originarietà. Senza contare che il panorama comparatistico offrirebbe, di nuovo, smentite anche patenti: in tal senso, basti ricordare come la pressione indipendentista (?) di alcuni territori d'Oltremare abbia imposto (persino) al legislatore costituzionale francese il riconoscimento dell'esistenza di «populations» «*au sein du peuple français*» (art. 72-3, 1° comma, Cost.) e addirittura di una (neppure troppo implicita) «*souveraineté partagée*»³¹.

6. In definitiva, pare di poter rilevare che la Corte costituzionale, evidentemente preoccupata di evitare che strane velleità emergessero nelle pieghe di legislazioni regionali magari solo declamatorie, ha reso una sentenza focalizzata sull'oggi. Uno scenario non troppo apocalittico del futuro pone interrogativi inquietanti sulla tenuta che la decisione commentata potrà avere e sulla possibilità che essa venga addirittura strumentalizzata per fini opposti a quelli che l'hanno animata. L'evidenza del vizio di costituzionalità della legge impugnata non meritava, probabilmente, lo sforzo ricostruttivo dalla Corte condotto³². E l'*acquis* in tema di imputazione della sovranità avrebbe potuto supplire ad una motivazione che, nella sua concisione, avrebbe preservato il giudice costituzionali da eventuali future insidie.

«Senato federale della Repubblica».

31 L'art. 77, 5° comma, Cost., come revisionato nel 1999, fa riferimento a «*les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté*». Sul tema, v. J.-Y. FABERON – G. AGNIEL (*sous la direction de*), *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, Paris, 2000.

32 Nel medesimo senso, v. 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 costituzionale"*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2007, 7.