

## Esiste una sovranità della Regione (e dello Stato)?

di Daniela Belvedere \*

(in corso di pubblicazione nella rivista *Nuove Autonomie*)

### 1. *Il casus decisis*

La sentenza n. 365/07 consente di focalizzare l'attenzione sul tema della sovranità ed in particolar modo sulla sua articolazione nell'ambito di un ordinamento costituzional-democratico.

L'analisi del concetto di sovranità non ha, infatti, una rilevanza solo teorica, ma assume una particolare importanza anche in relazione alla questione che ha costituito l'*occasio* della sentenza *de qua*, vale a dire la valutazione della possibile sussistenza di una sovranità regionale.

In tale pronuncia la Corte costituzionale nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della rubrica della legge n. 07/06 della Regione Sardegna ("Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo") e degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lett. a), e comma 3, limitatamente alle parole «e sovranità», evidenzia l'impossibilità di ricondurre l'espressione sovranità del popolo sardo «al concetto di sovranità popolare di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., nonché di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella partecipazione popolare nei diversi enti regionali e locali»<sup>1</sup>. Pertanto, viene esclusa la possibilità di configurare la sovranità quale prerogativa dell'ente Regione in quanto una simile ricostruzione si pone in contrasto con la Costituzione e con il modello dalla stessa emergente.

Bisogna, quindi, valutare se, con la riforma del Titolo V, operata con la legge cost. n. 3/01 ed il connesso ampliamento dei poteri delle Regioni, si permanga in una prospettiva di valorizzazione dell'autonomia o se si possa riconoscere un qualcosa in più, *id est* un vero e proprio profilo di sovranità in capo alle Regioni stesse. Per effettuare una simile valutazione il passaggio imprescindibile è costituito dall'individuazione del "corretto" concetto di sovranità che non può più essere ricercato, come si evidenzierà in seguito, nelle tradizionali impostazioni soggettivistiche.

### 2. *L'agevole dispositivo e l'impervio percorso motivazionale seguito dalla Consulta.*

La soluzione adottata dalla Corte costituzionale risulta essere necessitata, al fine di garantire la coesione dell'ordinamento e la tutela dei principi che lo sorreggono: non si può che escludere una sovranità del popolo sardo o una sovranità regionale<sup>2</sup>.

L'*iter* logico seguito dalla Consulta fa leva, da un lato, sul dato normativo e, dall'altro, sulla contrapposizione tra le categorie concettuali di regionalismo/federalismo e autonomia/sovranità.

<sup>1</sup> Corte Cost., sent. n. 365/07, punto 6, *Cons. in dir.*

<sup>2</sup> D'altronde, in dottrina viene evidenziato che il tentativo di qualificare le Regioni come «enti "sovrani" non è mai stato sostenuto né dai più accesi regionalisti, ma neppure dagli esponenti del movimento "devoluzionista"», v. P. CARETTI, *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. della Corte Costituzionale n. 365/07*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 1/2008.

Per quanto concerne il primo aspetto, l'analisi del testo costituzionale palesa *ictu oculi* il differente utilizzo dei termini sovranità ed autonomia, ed evidenzia che la qualificazione riservata alla Regione è quella di «ente autonomo con propri statuti, poteri e funzioni». Pertanto, se la Carta costituzionale si esprime con riferimento all'ente Regione in termini di autonomia e quest'ultimo concetto non può essere ritenuto coincidente con quello di sovranità in quanto si è in presenza di «due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali»<sup>3</sup>, la Regione essendo ente autonomo non può fregiarsi dell'attributo sovrano. L'uso congiunto dei termini autonomia e sovranità<sup>4</sup> risulta essere incongruo, data la notevole distanza che in realtà sussiste tra di essi, e la Corte costituzionale non poteva che dichiarare l'illegittimità delle disposizioni censurate limitatamente alle parole «e sovranità» utilizzate in riferimento all'ente Regione.

Tuttavia, la linea motivazionale seguita dalla Corte suscita non poche perplessità<sup>5</sup> soprattutto in relazione alle conclusioni cui giunge contrapponendo sovranità ed autonomia da un lato e federalismo e regionalismo dall'altro.

Il percorso seguito nella sent. n. 365/07 induce a ritenere che, a fronte della divergenza concettuale tra i termini sovranità ed autonomia e di quanto emerge dal dato normativo, muovendosi la Regione in uno "spazio" di autonomia, l'attributo sovrano vada riferito allo Stato<sup>6</sup>. Per avvalorare una simile conclusione la Consulta si serve del raffronto con il binomio regionalismo/federalismo, instaurando un vero e proprio parallelismo con la coppia autonomia/sovranità: il concetto di autonomia "sta" a quello di Regione, così come quello di sovranità "sta" a Stato membro nell'ambito di un ordinamento federale. Infatti, solo allo Stato membro può in un certo qual modo riferirsi la sovranità, quale "residuo" della posizione originariamente ricoperta<sup>7</sup>. Questa contrapposizione e conseguente ricostruzione non può essere considerata pienamente condivisibile sia perché il *discrimen*

<sup>3</sup> Corte cost., sent. n. 365/07, punto 7, *Cons. in dir.*

<sup>4</sup> Al quale ha fatto notevole ricorso la legge sarda n. 7 del 2006, nelle disposizioni censurate: nella rubrica della legge stessa «Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo»; nell'art. 1, comma 1 « Il Consiglio regionale istituisce una Consulta per l'elaborazione di un progetto organico di nuovo statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo, al fine di assicurare la più ampia partecipazione della comunità regionale e dei sardi residenti fuori dall'Isola ed il concorso delle autonomie locali»; nell'art. 2, comma 2, lett. a) «principi e caratteri della identità regionale; ragioni fondanti della 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»; nell'art. 2, comma 3 « Il progetto può indicare ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia e elementi di sovranità regionale e formulare proposte ad essa relative».

<sup>5</sup> Si veda B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli istituti tipici di un ordinamento di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato dal nostro ordinamento costituzionale*, Editoriale a [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 22 del 2007. In tale commento si condivide la conclusione adottata dalla Corte costituzionale, ma si critica il percorso argomentativo seguito, evidenziandosi non solo il carattere non necessario del raffronto effettuato dalla Corte tra regionalismo e federalismo, ma anche l'opportunità di fondare la declaratoria di illegittimità sull'art. 116 Cost. In senso conforme v. P. CARETTI, cit. Si vedano, inoltre, i rilievi mossi da O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n.365 del 2007*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2007, e da P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), in corso di pubblicazione in *Giur. cost.*, 6/2007.

<sup>6</sup> In tale direzione appare muoversi la Corte Costituzionale anche nella sent. n. 245/1995, punto 5, *Cons. in dir.*, nella parte in cui afferma che «l'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e quelle parlamentari non significa identità: le prime si svolgono a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantite, le seconde a livello di sovranità».

<sup>7</sup> V. sent. n. 365/07, punto 6, *Cons. in dir.*, «...le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità».

tra modello federale e modello regionale è piuttosto labile<sup>8</sup> sia in quanto l'atteggiarsi nei moderni ordinamenti federali dei rapporti tra lo Stato federale e gli Stati membri non consente più di qualificare quest'ultimi come sovrani<sup>9</sup>; ne discende che l'attribuzione di sovranità agli Stati membri «conserva un significato eminentemente storico»<sup>10</sup>, ma non certamente una connotazione giuridica.

L'inadeguato riferimento del termine sovranità allo Stato membro di uno Stato federale evidenzia, quindi, la stretta vicinanza di tale ente con la Regione in quanto entrambi titolari di autonomia<sup>11</sup> ed espressione della comune categoria dello Stato unitario articolato in comunità minori<sup>12</sup>.

Pertanto, il parallelismo effettuato dalla Corte costituzionale non solo risulta essere "incongruo", data la non perfetta corrispondenza tra autonomia/regionalismo e sovranità/federalismo, ma ancor meno condivisibile è nella misura in cui, negando che la Regione, quale ente autonomo, possa essere titolare di sovranità, fa riemergere la "vetusta" e risalente sovranità dello Stato. Infatti, la vera contrapposizione assunta dalla Consulta non è quella tra autonomia e sovranità *tout court*, quanto piuttosto tra autonomia regionale e sovranità statale.

### 3. La non confacente soluzione adottata e la necessaria ricerca di una ricostruzione compatibile con il modello delineato in Costituzione.

Nella sent. n. 365/07 la Corte cade nell'errore di valorizzare la sovranità dello Stato<sup>13</sup> per negare la sovranità regionale, seguendo un'impostazione che non può essere accolta

<sup>8</sup> Per le critiche mosse ai tradizionali argomenti utilizzati per avallare la distinzione tra Regione e Stato membro v. G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, XLIII, 831 ss., spec. 854 ss.; sulla difficoltosa individuazione dei caratteri tipici degli ordinamenti federali v. T. GROPPI, *Il federalismo*, Roma-Bari, 2004; A. ANZON DEMMIG, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), in corso di pubblicazione su *Giur. cost.*, 2007; A. MANGIA, *Il federalismo della "descrizione" e il federalismo della "prescrizione"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), in corso di pubblicazione in *Giur. cost.*, 6/2007.

<sup>9</sup> D'altronde, gli ordinamenti degli Stati membri «se anche furono originari, una volta approvata la Costituzione non si autolegittimano più, ma trovano nella Costituzione il loro fondamento e i loro limiti»: v. in tal senso V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova 1970, 72, richiamato anche nel commento alla sent. n. 365/07 di A. ANZON DEMMIG, cit., par. 2.

<sup>10</sup> T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, 17.

<sup>11</sup> Sebbene tra modello federale e modello regionale non sia più possibile ravvisare una differenza qualitativa permane, come evidenziato da parte della dottrina una divergenza a livello quantitativo: G. DE VERGOTTINI, cit., 859; *Id.*, *Regioni e Stato nella dinamica istituzionale. Considerazioni comparative*, in *Quad. reg.*, I/1985, 18 ss.; G. LUCATELLO, *Stato federale*, in *Noviss. Dig. it.*, XVIII, Torino, 1971, 334 ss, spec. 350 ss.; T. MARTINES - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1987, 33.

<sup>12</sup> G. DE VERGOTTINI, cit., 859; T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 17 s.; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 1 ss.; C. ERCOLANO, *Stato federale e Stato regionale: species di un unico genere Stato unitario*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it); A. CARRINO, Audizione in sede di indagine conoscitiva del Titolo V della Parte II della Costituzione, Commissioni riunite, XV legislatura, resoconto stenografico della seduta del 11/12/2006, nonché A. D'ANDREA, *Federalismi, Regionalismi, Autonomie*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 21/2007.

<sup>13</sup> In dottrina si sottolinea in particolar modo il fatto che «non ha più molto senso discorrere dello Stato quale ente "sovrano", a fronte della vistosa e crescente erosione subita dalla sovranità stessa sia dall'alto (dalla Comunità internazionale e da ordinamenti sovranazionali) che dal basso (per effetto appunto della valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali in genere e regionali in ispecie)», v. A. RUGGERI, *Regione (dir. cost.)*, in *Dig./Disc. Pubbl., Agg.* (in corso di stampa), par. 1. Di contro, la Corte Costituzionale nella sent. n. 365/07, punto 6, *Cons. in dir.*, proprio nel sottolineare che non «rileva minimamente (...) la progressiva erosione della sovranità nazionale sul piano internazionale, specialmente in conseguenza della graduale affermazione del processo di integrazione europea (...)», sottolinea che «la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali», in tal modo confermando validità alla non più "opportuna" categoria della sovranità statale.

per un duplice ordine di ragioni: innanzi tutto, in considerazione del fatto che l'art. 1, comma 2, della Costituzione attribuisce la sovranità non allo Stato, ma al popolo<sup>14</sup> ed in secondo luogo in quanto non si può permanere in una prospettiva soggettivistica nell'analisi del concetto di sovranità.

Bisogna, infatti, tener presente che il concetto di sovranità e l'annosa *quaestio* dell'individuazione del suo titolare hanno da sempre suscitato attenzione in ambito dottrinale e molteplici sono state le ricostruzioni proposte<sup>15</sup>. Tuttavia, è proprio la necessità di ricercare un titolare, un soggetto al quale imputare la sovranità che costituisce il più forte ostacolo nell'individuazione di una ricostruzione che possa risultare esente da vizi logici ed aporie. Infatti, la configurazione di un soggetto unitario quale titolare del potere sovrano postula un potere assoluto, illimitato che risulta incompatibile con un ordinamento costituzionale contemporaneo; ne consegue che la ricerca di un concetto di sovranità conciliabile con la logica sottesa ad un tale ordinamento non può che rendere necessario il mutamento del punto prospettico dell'indagine stessa: dal soggettivo all'oggettivo<sup>16</sup>. In tale nuova visuale, la sovranità non può che essere intesa come sovranità dei valori fondamentali ed il riferimento effettuato dall'art. 1, comma 2, della Costituzione al popolo non è altro che indicativo della «sede ideale dei valori essenziali della comunità»<sup>17</sup>. Sebbene tale ricostruzione non sia condivisa da altra parte della dottrina, risulta preferibile aderirvi in quanto consente di rivedere la categoria della sovranità in una prospettiva di maggiore ampiezza, non più imprigionata nella infruttuosa ricerca di un titolare soggettivo.

La formula adottata nell'art. 1, comma 2, della Carta costituzionale evidenzia che «la sovranità è e rimane del popolo, e che lo Stato soggetto è dunque soltanto una tra le "forme" (*rectius* tra i mezzi) in cui essa viene costituzionalmente esercitata»<sup>18</sup>. Pertanto, non si può identificare la sovranità popolare con la sovranità dello Stato, ma ciò non conduce nemmeno al differente riconoscimento della sovranità dell'ente Regione, in quanto, nonostante le modifiche apportate al titolo V della parte II della Costituzione abbiano determinato un significativo ampliamento dei poteri regionali, quest'ultima continua a muoversi nell'alveo dell'autonomia<sup>19</sup>. Ne discende che sovrano non è lo Stato, ma neppure la Regione. Piuttosto, come sottolineato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, bisogna tener presente 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. 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

<sup>14</sup> Il principio della sovranità è proprio il «grande assente della sent. n. 365/07»: v. in tal senso O. CHESSA, *op. cit.*, par. 7.

<sup>15</sup> Per una disamina completa dell'evoluzione storica che ha interessato la ricerca del titolare del potere sovrano si veda G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 55 ss., ora anche in *Id.*, *Lo Stato senza principe. La sovranità nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005, 9 ss. (da cui si cita). Si veda, inoltre, M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 ss.

<sup>16</sup> G. SILVESTRI, *op. ult. cit.*, 71 ss.

<sup>17</sup> G. SILVESTRI, *op. ult. cit.*, 87.

<sup>18</sup> V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)* (1954), ora anche in *Id.*, *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 143.

<sup>19</sup> Stabilire quale sia l'ampiezza dell'autonomia regionale, in riferimento in particolar modo alla potestà legislativa riconosciuta alle Regioni, non è un'operazione che possa effettuarsi in astratto, ma necessita un'analisi sulle concrete manifestazioni in relazione ai campi materiali nei quali "si incontrano" leggi statali e leggi regionali: «nulla può dirsi *in vitro* e tutto dev'esser rimandato all'osservazione delle dinamiche di normazione, per come *in vivo* prendono forma e ricevono svolgimento»: v. A. RUGGERI, *Regione (dir. cost.)*, cit., par. 3.2.

configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali»<sup>20</sup>.

La definizione in tali termini della sovranità evidenzia sia il suo tendenziale carattere diffuso<sup>21</sup> che la piena compatibilità con un'impostazione oggettiva<sup>22</sup>: non vi è, infatti, alcun titolare soggettivo in quanto, non essendo la sovranità cristallizzabile in una sola sede istituzionale, tutti potenzialmente concorrono a concretizzare i singoli valori di riferimento, secondo le linee tracciate dalla Costituzione.

D'altronde, è la stessa Corte costituzionale che, in altra sede, ha con il suo percorso motivazionale evidenziato che nessun ente può ritenersi sovrano, nel senso di supremo ed indipendente in quanto la sovranità è piuttosto "distribuita" fra i vari enti dell'ordinamento: infatti, «il legame Parlamento-sovrani popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identità, sicché la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non può essere condivisa nella sua assolutezza»<sup>23</sup>.

Ne discende che il rapporto intercorrente tra Stato e Regione non può essere letto attraverso la coppia concettuale sovranità/autonomia come invece vorrebbe la Consulta nella sent. n. 365/07.

La Corte costituzionale, per privare di fondamento la sovranità regionale, rivendicata dalla Regione Sardegna, non avrebbe dovuto ricorrere al concetto di sovranità statale, ma piuttosto valorizzare l'impossibilità di ravvisare un titolare soggettivo della sovranità sia nella Regione sia nello Stato, accogliendo un'impostazione assiologico-oggettiva e facendo leva sulle argomentazioni enucleabili dall'art. 5 in combinato disposto con gli artt. 1, comma 2, e 114 della Costituzione.

Se si conviene con la ricostruzione in chiave oggettiva della sovranità, tra i "nuovi sovrani" non può che esservi il principio sotteso all'art. 5 che, nel sancire l'unità della Repubblica e la promozione delle autonomie, è espressione di un unico valore<sup>24</sup>, dalla cui articolazione può cogliersi perché Stato e Regione non possono essere considerati titolari della sovranità, ma "meri esecutori" della stessa. Se il legame intercorrente tra unità ed autonomia è talmente forte tanto da originare un unico valore, si evince che tali due principi non sono solo l'uno limite dell'altro, ma sono anche reciprocamente funzionalizzati. All'inveramento di tali due principi concorrono "paritariamente" Stato e Regioni: l'unità è

<sup>20</sup> Corte cost., sent. n. 106/02, punto 3, *Cons. in dir.*

<sup>21</sup> Si vedano anche le osservazioni svolte da P. PASSAGLIA, cit., par. 2.

<sup>22</sup> Come viene evidenziato in dottrina «l'oggettivizzazione della sovranità comporta la sua relativizzazione soggettiva. Non esiste il sovrano, ma i sovrani: non si verifica tuttavia la famosa contraddizione logica della pluralità dei sovrani (...) perché non si configura una *divisione* della sovranità tra più poteri, ma una *mutevolezza della sua sede istituzionale*, secondo le esigenze di una migliore tutela dei valori essenziali»: G. SILVESTRI, *op. ult. cit.*, 89.

<sup>23</sup> Corte cost., sent. n. 106/02, punto 3, *Cons. in dir.* Significativo è il fatto che tali argomentazioni siano state svolte dalla Corte proprio in una sentenza nella quale l'Avvocatura dello Stato, per avvalorare l'uso del *nomen* Parlamento solo in relazione alle assemblee nazionali, insiste sul fatto che siano queste la sede esclusiva in cui prende forma la sovranità del popolo e fa leva sulla distinzione-contrapposizione tra sovranità popolare, della quale il solo Parlamento sarebbe espressione, e autonomia. Tuttavia, la Consulta evidenzia che la formulazione dell'art. 1, comma 2, «impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale la sovranità si possa insediare esaurendovisi», giungendo ad escludere che il Consiglio regionale possa appropriarsi del nome Parlamento.

<sup>24</sup> T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, cit., 121. Si evidenzia, infatti, che «l'unità è nell'autonomia, grazie alla promozione di quest'ultima e non pure col sacrificio di essa, così come, circolarmente, l'autonomia ha un senso solo nell'unità, un senso che si smarrisce ed appassisce col fatto stesso dell'eventuale frantumazione dell'ordinamento»; A. RUGGERI, *Il "regionalismo della transizione" e la teoria della Costituzione*, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VIII, studi dell'anno 2004, Torino, 2005, 350 s.; Id., *Regione*, cit., par. 3.2; L. D'ANDREA, *Regolamenti regionali e unità del sistema delle fonti*, in *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. Ruggeri - G. Silvestri, Milano, 2001, 217 ss., spec. 220 s.

data dalla promozione delle autonomie, in quanto si atteggia quale sintesi equilibrata delle differenze e non come eliminazione delle stesse; e, correlativamente l'autonomia ha un senso ed una valenza solo se coniugata all'interno dell'unità.

Pertanto, Stato e Regione operano nel sistema seguendo strade illuminate dal medesimo fine: dare concretizzazione al "nucleo duro"<sup>25</sup> della Costituzione.

Tale situazione evidenzia che, da un lato, non può ritenersi che solo lo Stato ricopra una «posizione peculiare»<sup>26</sup>, in quanto anche la Regione, così come gli altri enti locali, è chiamata dalla stessa Costituzione a garantire l'unità e soprattutto l'armonica composizione dei valori fondamentali, sui quali si fonda il nostro ordinamento<sup>27</sup>. Infatti, è pur vero che la Regione non può che concorrere a dare concretizzazione all'unità, ma la "tenuta" dell'unità è assicurata dall'opera di armonizzazione e di "collage" dello Stato. Lo Stato mantiene, da questo punto di vista, una posizione di maggiore spessore rispetto alla Regione e, numerosi sono gli indici di rilevamento di una tale configurazione: basti pensare alle competenze trasversali che, consentendo allo Stato di intervenire in qualunque ambito, incidono sulle competenze residuali delle Regioni, limitandone notevolmente l'autonomia<sup>28</sup>; alla portata delle leggi-cornice nell'ambito delle competenze concorrenti; all'interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale al nuovo testo dell'art. 127 Cost. in relazione al quale è stato evidenziato che, nonostante le modifiche apportate, non vi è una sostanziale parità tra Stato e Regioni, in quanto, pur essendo stato parificato il termine entro il quale ricorrere avverso una legge regionale e/o statale, permane una "disparità" in merito ai vizi denunciabili<sup>29</sup>; o, ancora, al fatto che gli atti statali spiegano la loro efficacia su tutto il territorio nazionale, di contro alla portata degli atti regionali limitata al territorio della Regione di riferimento.

La peculiarità dello Stato potrebbe nominalisticamente essere ricondotta al concetto di sovranità, ma una tale operazione non può che avere una valenza convenzionale: si "accetta" per convenzione di qualificare la posizione peculiare dello Stato come "sovranità"; tuttavia, trattandosi di una mera scelta terminologica, tale qualifica non solo non comporta la riemersione della sovranità in senso soggettivo, ma potrebbe essere validamente sostituita da altri termini idonei ad evidenziare il differente ruolo svolto dallo Stato.

#### 4. Considerazioni conclusive

<sup>25</sup> A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista ed assolutismo etico*, Milano 1994, 32; *Id.*, *Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, n. 3/1998, 362 ss. Si vedano inoltre *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro della Costituzione*, a cura di S. Staiano, Torino 2006 e Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, 2007.

<sup>26</sup> Come, tuttavia, emerge da un certo orientamento sia della giurisprudenza costituzionale (si veda ad es. sent. n. 274/03, punto 2.1, *Cons. in dir.*) sia della dottrina, laddove evidenzia che le «competenze dello Stato e gli istituti che sempre allo Stato fanno capo occupano una posizione di supremazia (...)»: V. P. CARETTI, *op. cit.*, par. 2., nonché A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, 3 ss.

<sup>27</sup> Come è stato rilevato in dottrina «*tutti gli enti nominati nell'art. 114 sono chiamati a farsi portatori, sia pure in forme e con ruoli complessivamente peculiari di ciascuno, di unità, così come, di rovescio, lo stesso Stato è chiamato a promuovere ed a preservare l'autonomia*». Pertanto, è vero che allo Stato è riservata una posizione peculiare, ma «*anche la Regione ha una posizione altrettanto "peculiare" ed è in grado di offrire a modo suo, vale a dire col fatto stesso dell'esercizio costituzionalmente rispettoso delle competenze ad essa assegnate, il suo indefettibile apporto alla costruzione ed al mantenimento dell'unità*»: A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice...e non dice (nota a Corte cost. n. 274 del 2003)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>28</sup> Significativa è una tale limitazione nella determinazione dei "livelli essenziali" delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ex art. 117, comma 2, lett. m): v. A. RUGGERI, *Regione (dir. cost.)*, cit., par. 3.1; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2004, 461 ss.

<sup>29</sup> V. sentt. nn. 94 e 274 del 2003.

Alla luce delle brevi considerazioni effettuate, si può notare che la pronuncia in commento, sia pur condivisibile nella parte dispositiva, è fortemente criticabile nella parte motiva, in quanto la Consulta, invece di compiere un coraggioso passo in avanti in merito alla definizione dell'articolazione della sovranità in un ordinamento costituzional-democratico, si è "barricata" nella inattuale categoria della sovranità statale.

Pertanto, alla domanda "esiste una sovranità regionale?" non può che risponderci negativamente, ma una tale risposta non è dovuta al fatto che il termine sovranità sia attribuito dello Stato: così come non è possibile riconoscere una sovranità dell'ente Regione, parimenti non risulta possibile ritenere che lo Stato ritorni ad essere considerato quale sovrano.

La contestuale partecipazione di Stato e Regioni alla sovranità, lungi dall'atteggiarsi quale titolarità della stessa, non è altro che una modalità esplicativa della sovranità medesima, secondo le linee tracciate dalla Costituzione.

D'altronde, il fatto che i vari enti dei quali si compone la nostra Repubblica nell'assolvimento di tale "compito" svolgono - non potrebbe essere altrimenti - funzioni differenti non può essere assunto come indicativo di una diversificazione di posizione che possa fondare la presunta sovranità dell'uno o dell'altro in relazione all'ampiezza delle rispettive competenze<sup>30</sup>. Infatti, si tratta pur sempre di competenze che sono attribuite dalla Costituzione.

Pertanto, non solo Stato e Regione non possono essere considerati sovrani, ma entrambi sono in un certo qual modo "derivati", in quanto l'uno e l'altra rinvengono la loro legittimazione nella e dalla Costituzione: l'unico vero sovrano in senso oggettivo.

\* Cultrice di Diritto Costituzionale nella facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Messina

---

<sup>30</sup> O. CHESSA, cit., par. 5; in particolar modo l'A. sottolinea che «...la differenziazione funzionale non equivale per nulla a gerarchia su basi di valore. Non fonda la distinzione tra ciò che è più pregiato, perché appartenente alla sfera della sovranità, e ciò che è meno pregiato, perché attratto nell'orbita dell'autonomia».