



**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”**

di

Beniamino Caravita

*(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Facoltà di Scienze Politiche,
Università di Roma “La Sapienza”)*

21 novembre 2007

1. Per i giuristi la sovranità, da dogma, è diventata un tabù.

Prima, era un qualcosa in cui credere inappellabilmente, senza poterlo mettere in discussione, punto di partenza di ogni ragionamento. Come diceva Luigi Einaudi già nel 1918, la cultura giuridica dell’ottocento e della prima metà del novecento ha esaltato “*il dogma della sovranità dello Stato, indipendente da altri Stati, unità perfetta in sé stesso, che si ammira nei trattati scolastici e si custodisce gelosamente come la gemma più preziosa del patrimonio nazionale*”; ha dato spazio a questa idea “*massimamente malefica*” dietro la quale “*vi è l’attributo sovrano... di dichiarare la guerra e di firmare la pace*” e da questo attributo ha fatto discendere “*tutte le altre qualità dello Stato sovrano e perfetto: di potere, esso solo, esigere ubbidienza assoluta da suoi cittadini, far leve e riscuotere tributi, impartire giustizia, senza essere soggetto ad alcuna corte giudiziaria posta al di sopra di sé; far leggi obbligatorie per tutti gli enti morali e le persone fisiche viventi entro la cerchia del territorio nazionale; negare la sovranità indipendente di qualsiasi corpo, come la chiesa, esistente entro il territorio suo; stipular trattati con altri Stati sovrani e denunciarli*”¹.

¹ L. Einaudi, *Il dogma della sovranità e l’idea della Società delle Nazioni*, in “Il Corriere della Sera”, 28 dicembre 1918, ora in ID., *Dallo Stato nazionale sovrano alla federazione dei popoli europei*, Sudio Claim, Torino, 1997, p. 9.

Oggi, che la sovranità si è dissolta, non si sa più dove si annida o si nasconde, essendosi dispersi tra mille luoghi e istituzioni i suoi tradizionali attributi, la sovranità è diventata un tabù, di cui meno se ne parla, meglio è; i pubblicisti, poi, al tema della sovranità statale sono particolarmente affezionati perché è nell'ambito dell'ottocentesco stato sovrano che si formano e si consolidano le istituzioni della democrazia parlamentare, trovano affermazione definitiva le libertà individuali e i diritti sociali: il timore – peraltro esplicito e confessato – è che le nuove forme istituzionali che si vanno affacciando all'orizzonte non siano altrettanto in grado di garantire divisione dei poteri e libertà fondamentali.

Ma la sovranità, quale incommensurabile dimensione del potere, verso l'interno e verso l'esterno, continua ad affascinare anche chi della sovranità statale è stato la prima "vittima": ed ecco così le Regioni europee (ma anche fuori di Europa) affannarsi in una – a dir poco – ingenua ricerca di una propria pregressa o sognata sovranità; e, dopo le polemiche scozzesi e spagnole e le non sopite tensioni fiamminghe e valloni, anche la Sardegna ha cercato strumenti per fondare una presunta "autonomia e sovranità del popolo sardo".

E, posta dal Governo alla Corte costituzionale la questione della "sovranità regionale" evocata dalla legge regionale sarda n. 7 del 2006, la Corte, nella recentissima [sentenza n. 365 del 2007](#), ha fornito una drastica risposta: condivisibile (e facilmente pronosticabile) nella conclusione, molto meno condivisibile nei percorsi argomentativi.

La legge sarda, istitutiva di una Consulta per il "nuovo Statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo", è stata dichiarata costituzionalmente illegittima tutte le volte in cui fa riferimento alla parola "sovranità". Dunque, il procedimento individuato dal legislatore sardo per arrivare ad un nuovo Statuto è stato salvato (istituzione di un organo per l'elaborazione di un progetto organico di nuovo Statuto, da trasmettere al Consiglio regionale, in modo che questi possa poi deliberare un disegno di legge costituzionale da sottoporre al Parlamento nazionale per la sua adozione); egualmente, è stato salvato il riferimento al popolo sardo (peraltro, già contenuto nell'art. 28 dello Statuto vigente). E' caduto invece – con una originale sentenza riduttiva – il riferimento alla sovranità.

Tuttavia, per ragioni difficilmente comprensibili, la Corte non si è limitata all'argomento deducibile dagli art. 5, 114 e 116 della Costituzione, ma ha voluto impostare un raffronto tra federalismo e regionalismo assolutamente non necessario e – a modesto avviso di chi scrive – non fondato.

2. Il termine "sovranità" compare assai poco nella Costituzione italiana: nell'art. 1 la sovranità è attribuita al popolo (e certo non allo Stato); nell'art. 7 si definiscono lo Stato e la

Chiesa cattolica, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani; nell'art. 11, si afferma che l'Italia "consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni". In due casi, si fa riferimento alla sovranità nei rapporti internazionali; nell'altro caso, che si riferisce chiaramente al versante interno dell'ordinamento nazionale, soggetto della sovranità è il popolo (da dove deduce la Corte, nella sentenza citata, 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"?).

Compare invece assai frequentemente il termine "autonomia": per quanto qui ci interessa all'art. 5 ("La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali"); all'art. 114 ("...le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione"); all'art. 119, in cui si fa riferimento all'"autonomia finanziaria di entrata e di spesa" di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni; e soprattutto all'art. 116, comma 1, secondo cui alcune Regioni, tra cui la Sardegna "dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale" (e il comma terzo dello stesso articolo, introducendo il cd. regionalismo differenziato, parla di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia...")².

Non vi è dubbio che l'art. 116, comma 1, nel suo raccordo con gli articoli 1, 5 e 114, è parametro degli Statuti speciali (e, dunque, anche delle procedure che portano alla loro adozione): sarebbe stato allora ampiamente sufficiente – per dichiarare l'illegittimità della legge sarda – far riferimento al fatto che la Costituzione fa riferimento a "forme e condizioni particolari di autonomia" anche per quanto riguarda le Regioni speciali; e che, a prescindere da qualsiasi considerazione sui luoghi e le istituzioni della sovranità, e sulla direzione assunta dalla sovranità statale, mai la Costituzione permette di parlare di sovranità regionale.

L'argomento deducibile dall'art. 116 sarebbe bastato, anche richiamando precedenti più o meno risalenti, in cui la Corte aveva chiaramente negato che le Regioni partecipassero degli attributi della sovranità; anche la sentenza n. 106 del 2002, pur sostenendo che l'appartenenza della sovranità al popolo "*impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa (sovranità) si possa insediare*

² Si fa poi riferimento all'autonomia delle istituzioni scolastiche nell'art. 117, comma 3; autonome sono definite le Province di Trento e di Bolzano nell'art. 116, comma 2. Il concetto di autonomia è utilizzato per l'iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118, comma 4). La magistratura è definita "ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere" nell'art. 114, comma 1.

esaurendovisi”, aveva posto un netto divieto a che i Consigli regionali si possano fregiare del nome di Parlamento³. E ancora più recentemente la [sentenza n. 301 del 2007](#) aveva richiamato quella giurisprudenza (consolidata, anche se teoricamente datata), secondo cui, diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, *“le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano, invece, nell’esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità (sent. 306 del 2002; sent. n. 81 del 1975)”*.

Ma la Corte costituzionale non ha ritenuto l’argomento ricavabile dall’art. 116, comma 1, Cost., sufficiente e soddisfacente. E ha concluso che l’illegittimità della legge sarda deriverebbe dal fatto che il riferimento alla sovranità permetterebbe che diventino possibile contenuto del nuovo statuto speciale *“istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale”*. E ciò perché un contenuto legislativo del genere produrrebbe una impropria pressione sulla libertà valutativa del Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale.

In disparte l’incongruenza di tale argomento (che eventualmente aveva un senso nel caso risolto con la sentenza 496 del 2000, in cui si voleva impedire che una scelta costituzionale venisse assunta sotto la pressione di un pronunciamento popolare parziale)⁴, non può non essere richiamato che, nella motivazione della sentenza, rimane vago e non chiaro quali potrebbero mai essere gli *“istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale”*.

3. In realtà, l’indagine comparatistica (da ultimo vedi gli studi di Elazar⁵ e di Watts⁶) non permette di individuare istituti tipici del federalismo incompatibili con l’autonomia regionale.

Non è il nome “Federazione” a connotare la struttura intimamente federale di uno Stato: da ultimo, Spagna e India non assumono in Costituzione la definizione di Federazione, eppure nessuno discute che essi siano Stati federali.

³ Sulla [sent. 106 del 2002](#) valga il rinvio ad un mio rapido commento *“Quando al destino non corrisponde il nome: i Consigli regionali tra sovranità popolare e integrazione europea, in [www.federalismi.it](#), 19 aprile 2002.*

⁴ Ma nel caso della regione Lombardia, la Corte costituzionale respinse la sospensiva presentata dallo Stato contro un provvedimento regionale mirante a convocare un referendum relativo ad iniziative volte a chiedere maggiori poteri per la Regione in tema di sanità, istruzione e sicurezza: v. [ord. n. 102/2001](#).

⁵ D.J. Elazar, *Exploring Federalism*, 1987, tr. It., *Idee e forme del federalismo*, Mondatori, 1998.

⁶ Ronald L. Watts, *The federal idea and its contemporary relevance*, Institute of Intergovernmental Relations, 2007

Non è la clausola residuale a favore della potestà legislativa delle entità substatuali a differenziare il federalismo dal regionalismo: in Italia, la clausola residuale opera (sulla carta!) a favore delle Regioni; in India, Canada e Sudafrica opera a favore del Governo centrale.

Nemmeno la clausola di prevalenza della legge centrale su quelle locali è elemento differenziale, giacché essa è sicuramente presente proprio negli ordinamenti federali.

Il principio di leale collaborazione (e le istituzioni ad esso connesse) caratterizza sia gli ordinamenti federali (moderni) che quelli regionali: anzi istituzioni congrue per dare attuazione a tale principio sono presenti in molti assetti federali e non nell'assetto regionale italiano.

Il diritto alla secessione, sicuramente non presente negli Stati regionali, è di dubbia esistenza anche negli Stati federali (oltre al caso della Germania o della Spagna, valga sempre il riferimento alla decisione della Corte suprema del Canada in relazione al fallito referendum separatista del Quebec).

L'autonomia finanziaria delle entità substatuali ha gradi diversi all'interno delle stesse esperienze federali, in alcuni casi comparabili a quella delle esperienze regionali.

La vecchia idea che negli Stati federali vi siano solo due livelli di governo (federale e statale) costituzionalmente riconosciuti non vale per i nuovi modelli federali (India, Brasile, Sudafrica), che sono – costituzionalmente – sistemi a tre livelli.

Per quanto riguarda la presenza di un livello giudiziario regionale, esso è presente in alcune esperienze federali, ma non in tutte (non in Austria, Spagna, Belgio).

La partecipazione ai procedimenti di revisione avviene in molti casi attraverso la seconda Camera (e comunque in Italia vi è anche oggi una pur minima partecipazione regionale alla revisione costituzionale, attraverso la possibilità di presentare iniziative di revisione e di chiedere il referendum sulle leggi costituzionali approvate con meno dei due terzi dei voti favorevoli).

E, infine, anche la presenza di una Camera rappresentativa delle istanze substatuali non è ritenuto elemento imprescindibile di uno Stato federale. I modelli, poi, sono assolutamente diversificati e spesso la capacità di rappresentare le istanze substatuali è più un ricordo o una aspirazione che una realtà (tanto vale per il Canada, per la Spagna, per il Belgio, ovvero per gli Stati Uniti, in cui la capacità rappresentativa degli Stati da parte del Senato è ormai, dal 1913, anno in cui venne introdotta l'elezione diretta dei senatori, un lontano ricordo). D'altra parte, anche in Italia si sta ampiamente discutendo – nella scorsa legislatura e in questa - di costruire il Senato come Camera rappresentativa delle Regioni.

4. Certo, l'origine storica dei tradizionali modelli federali è spesso diversa dall'origine del regionalismo italiano. Ma l'affermazione della Corte, secondo cui i modelli di tipo federalistico sono “*normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme e istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità*”, coglie solo una (piccola) parte del fenomeno federalistico, anche sotto il profilo delle sue origini. Tale affermazione può valere per gli Stati Uniti o per la Svizzera, o, con qualche forzatura storica, per la Germania e per la Spagna, o, paradossalmente, per il regionalismo di una esperienza non federale, come quella del Regno Unito, in cui Scozia, Galles e Irlanda del Nord fanno riferimento a istanze un tempo sovrane. Ma non vale per l'Austria (in cui i *Laender* mai hanno avuto barlumi di sovranità); non vale per il Belgio (in cui il processo di formazione dello Stato federale – al quale si arriva nel 1993 – è un processo che ruota intorno alla progressiva separazione delle due comunità linguistiche); non vale per i federalismi sudamericani (Messico, Brasile, Argentina), in cui la sovranità degli Stati e delle Province non è mai stata la questione di fondo, e il federalismo è stato lo strumento per tenere insieme Paesi molto vasti nel momento in cui si arrivava all'indipendenza e per evitare che le élites locali potessero giocare la carta di un assetto quasi feudale; non vale egualmente per gli altri federalismi di tipo anglosassone, quali l'India e l'Australia, che nascono dalla decolonizzazione; il richiamo a precedenti fasi di sovranità ha un significato completamente diverso in alcune esperienze di federalismi africani (Nigeria, Etiopia), in cui le componenti dell'assetto federale sono di carattere tribale; in altri casi recenti, infine, la strutturazione secondo un modello federale è un tentativo di ingegneria istituzionale per risolvere intricatissimi rapporti etnici, linguistici, religiosi all'interno di costruzioni statuali deboli e incerte, di cui si vuole – per svariate ragioni – mantenere l'unitarietà (tanto vale per l'Iraq o per il Sudan o per la proposta ONU relativa a Cipro).

E, invero, i problemi dei modelli federali e regionali, in Europa e nel mondo, superata la discussione sulla sovranità⁷, sono ormai ampiamente comuni, e riguardano il rapporto tra i livelli di governo sopranazionali, centrali e regionali; il rapporto tra eguaglianza e differenziazione; il grado di autonomia finanziaria di ogni livello; gli strumenti della cooperazione e della collaborazione (e, a dire il vero, le esperienze europee dialogano fra loro, a prescindere dal fatto che si tratti di Stati federali o regionali; mentre il confronto tra i federalismi europei e quelli anglosassoni sconta numerose incomprensioni, tanto da far pensare, secondo i recenti lavori di Thomas Fleiner, che il vero discrimine sia tra modelli

⁷ Così, ad esempio, G. De Vergottini, *Stato federale*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 859.

federali o regionali ispirati alla civil law e modelli federali di common law). Per tentare di affrontare questi temi, la chiave teorica non risiede nella distinzione fra sovranità, di cui rimarrebbero barlumi negli Stati federali, e autonomia, come categoria degli stati regionali: il tema è piuttosto quello dei modelli federali di governo come uno dei fenomeni di riorganizzazione istituzionale degli Stati contemporanei⁸.

Ma questa discussione teorica non necessariamente doveva inserirsi in un giudizio che ben poteva essere risolto, sotto il profilo del diritto costituzionale, con un sobrio riferimento all'art. 116, comma 1, Cost.

⁸ Ho provato ad esaminare più approfonditamente i temi qui accennati nel mio *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, pp. 15-69; nonché nel lavoro [Federalismo. federalismi. Stato federale](http://www.federalismi.it), pubblicato in www.federalismi.it, n. 21 del 2005.