

14 DICEMBRE 2018

La Repubblica delle autonomie,
una e indivisibile

di Gianmario Demuro
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Cagliari



La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile

di Gianmario Demuro

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Cagliari

Sommario: 1. Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, un primo bilancio giurisprudenziale. 2. Quale rapporto tra l'unità dello Stato e il principio autonomista? 3. Quale rapporto dell'indivisibilità della Repubblica rispetto al principio autonomista? 4. Osservazioni conclusive

1. Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, un primo bilancio giurisprudenziale

Il principio di unità e d'indivisibilità dello Stato non ha solamente 70 anni - quella è l'età nella sua accezione repubblicana - ne ha molti di più. In realtà il principio di unità rappresenta l'unica eredità dello Stato liberale che è portata direttamente in Costituzione senza alcuna mediazione; come un dato acquisito, un *formante* che matura nel passato e che, tuttavia, deve misurarsi con la realtà del pluralismo delle autonomie che la Costituzione pone a fondamento della Repubblica. Nello Statuto albertino, infatti, non vi poteva essere alcun riferimento all'equilibrio tra *unità* e *autonomia* perché allora, come saggiamente ricordato, «era del tutto assente la dimensione autonomistica»,¹ si trattava solamente di decentramento amministrativo, peraltro anch'esso soppresso dalla dittatura fascista. Le *autonomie*, nelle diverse declinazioni costituzionali, sono pertanto la vera novità del testo fondamentale che s'innesta in un assetto amministrativo accentrato e garantito nell'unità della Repubblica.

La storia la conosciamo bene e sappiamo che le regioni ordinarie, che sarebbero dovute essere istituite entro un anno, troveranno attuazione solamente nel programma del governo di centro-sinistra nel 1967 e saranno istituite solamente nel 1970.

Il principio di cui all'articolo 5 si afferma, quindi, come un principio fondamentale che viene da passato e vive nell'attuazione del Titolo V, confermando che la sua dislocazione all'ultimo momento dalla parte organizzativa a quella di principio ha avuto effetti che sono andati oltre le possibili rappresentazioni future: da principio fondamentale per caso a principio fondativo della Repubblica.

Il principio pre-repubblicano si destruttura in tre principi che si ri-assemblano in uno: Unità, Autonomia, Decentramento, mentre l'indivisibilità della Repubblica è data per presupposta.

¹ R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Vol. 1: Articoli 1-54*, Torino, 2006, p. 133.

La tesi che s'intende sostenere è che il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ha retto sino a oggi come principio unitario, lo dimostrano le poche sentenze della Corte costituzionale che lo hanno applicato come parametro d'integrità territoriale dello Stato o come veicolo della *leale collaborazione* tra livelli di governo².

Le sentenze della Corte costituzionale evitano sempre il conflitto sull'*indivisibilità della Repubblica* occupandosi di referendum consultivi o di organi di formazione di una volontà di riforma statutaria che potevano mettere in discussione l'indivisibilità della Repubblica con argomentazioni finalizzate a disattivare e prevenire il conflitto.³ Vediamo rapidamente le decisioni principali.

Nella Sent. n. 256/1989: la Corte si pronuncia sulla decisione della Regione Sardegna di celebrare un referendum consultivo regionale sulla presenza delle basi militari di Santo Stefano nel Nord della Sardegna. Secondo la Corte l'attività politica internazionale (con il compimento delle relative scelte e la stipulazione di accordi e trattati), nonché "la difesa militare attengono ad un interesse esclusivo, con carattere unitario ed indivisibile, dello Stato, sicché tali materie non possono costituire oggetto di referendum consultivi indetti da Regioni al cui ambito territoriale siano riferibili specifiche conseguenze delle determinazioni statali nelle materie stesse, in quanto, pur non essendo detti referendum vincolanti e non concorrendo a formare la volontà degli organi che li hanno indetti, essi restano nondimeno caratterizzati da una spiccata valenza politica ed il loro esito potrebbe condizionare atti da compiersi in futuro e scelte discrezionali che spettano a determinati organi centrali ed influire così sull'ordine costituzionale e politico del paese, senza che vi sia stata una manifestazione di volontà dell'intero corpo elettorale". Sempre in tema di uso di Referendum consultivi regionali con la Sent. n. 470/1992 la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della "*previsione di un 'referendum' consultivo regionale in merito alla presentazione, da parte della Regione Veneto, di una proposta di legge statale per la modifica delle disposizioni costituzionali concernenti l'ordinamento delle regioni*". Essa viola, infatti, gli artt. 121, comma secondo, e 138 Cost., sia in quanto un tale 'referendum', seppur non vincolante, potrebbe condizionare le scelte discrezionali degli organi centrali aventi competenza esclusiva nelle successive fasi del procedimento di formazione delle leggi statali, con il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato; sia in quanto la "tipicità" di tale procedimento non consente di introdurre, nella fase dell'iniziativa regionale, elementi aggiuntivi non previsti dal testo costituzionale e suscettibili di "aggravare" il procedimento

² Per il tema v. la relazione di T. CERRUTI, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, in questo stesso volume: «L'unità cui allude l'art. 5 è quindi quella politica che, presupponendo l'esistenza di un unico Stato, non implica che questo debba considerarsi unitario anche dal punto di vista giuridico»

³ A. A. ANZON DEMMIG, *La vicenda catalana: un banco di prova per le categorie del diritto costituzionale*, in *Lo Stato*, 2017 n. 9, p. 228.

stesso, tanto più quando, come nel caso di specie, si tratti di una proposta destinata ad attivare un procedimento di revisione costituzionale, per il quale la consultazione popolare è già prevista in forma di 'referendum' confermativo, cui può essere chiamato solo il corpo elettorale nella Sent. n. 496/2000: si affronta l'iniziativa della regione Veneto per l'introduzione, con legge costituzionale, di forme e condizioni particolari di autonomia alla stessa regione. La Corte stabilisce che *«è costituzionalmente illegittima la legge della Regione Veneto, riapprovata l'8 ottobre 1998, 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», in quanto tale legge pretende d'assegnare alla popolazione regionale - in un procedimento che ha come suo oggetto e come fine politico immanente il mutamento dell'ordinamento costituzionale - un ruolo che incrina le linee portanti del disegno costituzionale proprio in relazione ai rapporti tra l'istituto del 'referendum' e la Costituzione. Infatti dal momento che la decisione di revisione è dall'art. 138 rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare, che il popolo in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale e che il suo intervento non è a schema libero ma deve avvenire secondo forme tipiche e all'interno di un procedimento che, grazie ai tempi, alle modalità e alle fasi in cui è articolato, carica la scelta politica del massimo di razionalità di cui, per parte sua, è capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti, non è consentito - come pretende la legge impugnata - che si evochi il popolo in sede di revisione nella sua parzialità autonoma e che si solleciti il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali, giacché le regole procedurali e organizzative della revisione, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), non lasciano alcuno spazio a consultazioni popolari regionali che si pretendano manifestazione di autonomia».*

Infine, le ultime due decisioni costituzionali sull'indivisibilità della Repubblica.

Nella prima, la Sent. n. 365/2007: la Corte stabilisce che *«è costituzionalmente illegittima la rubrica della legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), limitatamente alle parole «e sovranità». Contrasta, infatti, con gli artt. 1, secondo comma, 5 e 114 della Costituzione e con l'art. 1 dello statuto speciale della Regione Sardegna che la rubrica della legge regionale n. 7 del 2006 assuma come possibile contenuto del nuovo statuto speciale istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale alle Regioni, in quanto un contenuto legislativo del genere produrrebbe una impropria pressione sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale».*

Nella seconda, la Sent. n. 118/2015 la Corte stabilisce che *«è costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 5, 114, 138 e 139 Cost., la legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 16, che prevede l'indizione di un referendum consultivo avente, come quesito, l'indipendenza del Veneto. Sebbene l'ordinamento repubblicano riconosca i principi di pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, questi non possono essere estremizzati fino alla*

frammentazione dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione d'iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista dell'istituzione di un nuovo soggetto sovrano. Il referendum anzidetto, quindi, non solo riguarda scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai referendum regionali, ma suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica».

2. Quale rapporto tra l'unità dello Stato e il principio autonomista?

Nel primo paragrafo abbiamo tracciato un bilancio del rapporto tra principio di autonomia e unità dello Stato e abbiamo verificato lo stato di attuazione dell'indivisibilità della Repubblica come limite assoluto alla revisione costituzionale non rimuovibile neanche con una legge di revisione costituzionale⁴.

Il bilancio dell'autonomia può tuttavia essere inteso come un bilancio sulla democrazia regionalista in Italia, in una posizione alternativa alla costruzione di uno Stato federale. L'unità della Repubblica è intrinsecamente un *principio supremo* - come tale non emendabile neanche con una legge di rango costituzionale - anche in altri paesi europei. Si pensi alla sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo del 17 ottobre 2017 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della proclamazione della Catalogna in Stato indipendente perché inconciliabile con l'unità della nazione spagnola su cui si fonda la Costituzione. L'indivisibilità è dunque ragione dell'unità ma possiamo pensare a una Repubblica che non riconosca le autonomie? Una Repubblica solamente accentrata? Una Repubblica che nega le differenze e cancella, ad esempio, le regioni speciali dall'articolo 116?

Unità e autonomia sono da interpretare insieme e affondano le proprie radici teoriche nelle idee di costruzione di uno Stato federale in Italia. Basti citare alcuni esempi di rivendicazioni storiche: nel 1921 il I Congresso del Partito Sardista, dove si propone la formazione di uno Stato in "Repubblica organizzata in federazione di Regioni autonome"; nel 1922 il II Congresso del Partito Sardista, in cui Bellieni propone una confederazione sul modello di quella degli Stati Uniti o della Svizzera; nel 1945 la pubblicazione postuma e clandestina del libro di Trentin, *Stato Nazione Federalismo*; da ultimo, nel 1947 il discorso di Lussu in Assemblea costituente che dichiara conclusa la possibilità per il federalismo italiano di essere scritto in Costituzione: Lussu combatte solo contro destra, sinistra storica e centro e riesce a ottenere una forma attenuata di federalismo con disgregazione del centro⁵.

Non viviamo in uno Stato federale, il federalismo rimane solamente un'aspirazione, ma quale bilancio possiamo fare per l'autonomia, quella che Mortati riteneva che presupponesse "l'indipendenza da altri

⁴ F. GIUFFRÈ, *Il principio unitario nella Repubblica delle autonomie*, Catania, 2008, p. 156.

⁵ Secondo un'impostazione ben riassunta da V. CRISAFULLI, *Politica e Costituzione – Scritti "militanti" (1944-1945)*, Milano, 2018, p. 115.

poteri” e valesse “nell’ambito in cui questa si estende”?⁶ Una banda di oscillazione che va dall’indipendenza all’autonomia sotto integrazione dei limiti legislativi, una “struttura statale snodata” come la chiamava Mortati può essere una risposta.⁷

Il bilancio può essere fatto proponendo uno strumento di misurazione della **quantità di democrazia**, di partecipazione e di responsabilità che si muove dalla Repubblica intesa come Stato, quella che Mortati chiamava *Stato-persona*⁸, rispetto alla Repubblica intesa come sistema delle autonomie, cioè lo Stato-comunità. Usando come parametro il principio fondamentale della democrazia regionale, l’articolo 5 irrigidisce l’unità ma mantiene la Repubblica indivisibile⁹ e realizza il principio della forma dello Stato regionalista, novità assoluta per quei tempi e ancora oggi straordinariamente lungimirante per l’effetto di rafforzamento dell’unità. Basti fare l’esempio della Corsica che, nonostante una maggioranza assoluta delle forze autonomiste (che, a seguito delle elezioni territoriali del 2015, sono rappresentate da 43 consiglieri dell’Assemblea su 63, appartenenti ai due partiti autonomisti *Femu a Corsica* e *Corsica Libera*), non ha ancora uno Statuto di autonomia¹⁰. L’unità della Repubblica francese non è sinonimo di riconoscimento della pluralità e tuttora si discute l’inserimento della parola “Corsica” in Costituzione e che la professoressa Wanda Mastor considera del tutto compatibile con la definizione francese di “Una Repubblica indivisibile”¹¹.

Il principio dell’indivisibilità non è, pertanto, antitetico rispetto al riconoscimento delle specificità territoriali e al rinforzo dell’autonomia delle competenze ma su esso, come ha scritto di recente Staiano, calò “la glaciazione” da parte dei partiti¹².

Sono le regioni speciali che si sono assunte così l’onere di realizzare per prime la democrazia di *prossimità* in Italia, le uniche vissute in Costituente come “un fatto compiuto”¹³. Nel ‘70 con le regioni ordinarie, nel 2000 con la riforma del Titolo V e l’avvento di una nuova concezione di un’unità nell’integrazione tra i livelli di governo nel 2014 con la Carta europea *for Multilevel governance*, la dimensione diventa europea e realizza la profezia di Berti, che definiva l’autonomia come «*la faccia interna della sovranità dello Stato*»¹⁴.

⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* II, Padova, 1976, p. 824.

⁷ IDEM, op.cit., p. 887.

⁸ IDEM, op. cit., p. 821 ss.

⁹ S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, 2017, *passim*.

¹⁰ Cfr. A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale – I fattori normativi*, Milano, 2018, p. 155, che osserva come in Italia sia «*il mancato completamento della regionalizzazione dei partiti [che concorre] ad impedire ancora oggi [...] l’effettivo sviluppo dell’autonomia politica regionale*».

¹¹ Intervista di P. ROGER, *Le statut constitutionnel de Corse au centre de débats*, in *Le Monde* del 23/01/2018

¹² S. STAIANO, op.cit., *passim*.

¹³ S. IDEM, op.cit., p. 15.

¹⁴ G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Principi fondamentali*, I, Artt. 1-12, Bologna, 1975, p. 288, citato da L. RONCHETTI, *L’autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, p. 257.

3. Quale rapporto dell'indivisibilità della Repubblica rispetto al principio autonomista?

Come detto in precedenza l'indivisibilità della Repubblica non è mai stata messa in discussione ma possiamo ritenere che abbia avuto un effetto indiretto garantendo la stabilità necessaria per la stabilizzazione degli ideali repubblicani. Vediamo alcuni parametri.

Il primo, con una Repubblica indivisibile si concreta più democrazia, più partecipazione e più responsabilità, in quanto la democrazia è diffusa a livello regionale anche se deve ancora pervadere il modello di Stato. Sappiamo bene che manca una legislazione adeguata al principio autonomista e un'organizzazione amministrativa multilivello.

Il secondo. La democrazia nella Repubblica indivisibile è più forte con lo Stato regionale, perché esso rischia di meno rispetto alla possibile instaurazione di un'autocrazia¹⁵. Le regioni hanno, infatti, garantito stabilità alla Repubblica e diffusione dei servizi amministrativi sul territorio. Non abbiamo del tutto la prova se abbiano garantito la tenuta della democrazia, ma possiamo dire che hanno garantito la tenuta della Repubblica sotto il profilo della sua unità.

Il terzo. Le regioni hanno garantito una migliore amministrazione? Su questo il giudizio è decisamente negativo; secondo l'opinione di Cassese le regioni hanno aumentato il tasso di iper-amministrazione, una sorta di *costituzione materiale* delle amministrazioni pubbliche interessate più al controllo del flusso di denaro pubblico che non alla efficienza e al buon andamento della PA¹⁶.

Fenomeni di voto di scambio e corruzione che, tuttavia, esistono sin dagli albori della Repubblica. Basti leggere il riassunto dell'intervento di Lussu in Senato del 14 febbraio 1968:

«Sarebbe utile che, i consiglieri regionali per le regioni a statuto speciale - che in Sicilia si chiamano deputati, secondo lo Statuto - e i consiglieri regionali per le regioni a statuto normale, eventualmente eletti nell'autunno del 1969, o i rappresentanti dei loro partiti, visitassero almeno due cantoni della Svizzera, uno bilingue e uno ad unità etnica, e due province dell'Austria federale, tra le più vaste, per conoscerli, in conversazioni approfondite con i massimi loro dirigenti, il reale funzionamento interno, il loro rigore amministrativo, i bilanci, le spese delle assemblee e dei governi, l'assunzione del personale, gli stipendi dei massimi e dei minimi loro rappresentanti e funzionari, i parchi delle autovetture, le preclusioni ad ogni arbitrio e privilegio, ed altre consuetudini e tradizioni preziose. Per cui l'obbiettivo da raggiungere è l'interesse pubblico e non il potere per se stesso, da che trae origine dall'azione dei dirigenti non tesa, come da noi, permanentemente, e nella formazione delle leggi e nelle cose minime, a rafforzare l'apparato clientelare elettorale»¹⁷.

¹⁵ E. GIANFRANCESCO, *La partecipazione delle Regioni alla vita dello Stato (e della Repubblica): bicameralismo, Camera delle Regioni e Conferenze*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU- S. PAJNO- G. RIVOSECCHI – G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2018, p. 189: «le Regioni come limite al potere (dello Stato), e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria».

¹⁶ S. CASSESE, *Governare gli italiani: storia dello Stato*, Bologna, 2014, *passim*.

¹⁷ E. LUSSU, in *Studi sul XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, 1968 p. 392.

Il giudizio di Lussu coinvolge però tutta l'amministrazione pubblica in generale: la struttura dell'organizzazione rimane centralizzata; anche, da ultimo, nella riforma Madia del 2016, infatti, viene parzialmente dichiarata incostituzionale dalla Corte per mancata applicazione del principio di leale collaborazione nella Sent. 251 del 2016.

Il quarto. L'autonomia è un argine concreto alla separazione, al risorgere dei nazionalismi e dei populismi. Il ritorno delle piccole patrie ha come comune denominatore la paura e le forze politiche oscillano sempre tra pulsioni di rappresentanza del malcontento elettorale e pulsioni di lunga durata. I sistemi politici regionali che hanno un partito di raccolta a livello regionale danno certamente stabilità alla democrazia come, ad esempio la SVP che con il progetto di *Vollautonomie* mira a estendere sino al limite delle competenze in materia fiscale e d'istruzione¹⁸.

Il quinto. L'autonomia regionale è ancora differenziabile tra ordinaria e speciale anche se la ragione semplicemente economica appare debole per molte regioni e acuita dalle tensioni mai sopite tra le regioni speciali ricche del Nord e le regioni ordinarie limitrofe;¹⁹ tensioni che si possono superare con la prevista attuazione del regionalismo differenziato.

4. Osservazioni conclusive

Il bilancio dell'Unità può partire dalle lezioni di Harvard di Salvemini che, scrivendo delle origini del Fascismo in Italia, sostiene la tesi che l'Italia, rispetto alla Russia e alla Germania, è l'unico paese democratico indipendente e unitario a trasformarsi in dittatura²⁰.

Un giudizio questo non del tutto noto ma che accentua la valenza democratica del principio di unità dello Stato conquistato con le guerre d'indipendenza.

Da questo punto di partenza secondo Salvemini vi è la preconditione dell'indipendenza e dell'unità come garanzia della democrazia.

Un principio di unità che da radicamento storico alla Repubblica.

La grande sfida è oggi la difesa della democrazia locale e regionale in uno scenario di sfiducia nei confronti della democrazia. Ora, il punto centrale di questa difesa inizia dalla consapevolezza che l'autonomia regionale è parte integrante della democrazia stessa.

¹⁸ C. BERTOLINO, *Una proposta di Stato «da cui ripartire»*, Intervento in occasione della presentazione del volume dei Proff.ri G. Demuro e R. Louvin “*Emilio Lussu, Émile Chanoux. La fondazione di un ordinamento federale per le democrazie regionali?*” – Torino, 14 maggio 2018, p. 4: «*Autonomia e federalismo risultano infatti anche a servizio della Repubblica, totalmente avversi a derive populiste*».

¹⁹ G. COINU – G. DEMURO – F. MOLA, *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, Napoli, 2017, *passim*.

²⁰ G. SALVEMINI, *Le origini del fascismo in Italia – Lezioni di Harvard*, Milano, 2015, p. 10.



Non a caso l'articolo 5 della nostra Costituzione iscrive la democrazia locale e regionale tra i principi fondamentali, ma come abbiamo visto la Corte costituzionale ha sempre fatto prevalere in concreto l'unità sull'autonomia²¹. Dobbiamo ricordarci che la cultura della democrazia regionale ha radici antiche, antecedenti alla Costituzione stessa, e può far valere un'antica idea di sé, un'autonomia speciale nella dimensione europea nel riconoscimento della tutela ambientale e del paesaggio, la tutela integrata delle coste e la continuità territoriale, la difesa della lingua e della cultura, il diritto alla salute e all'istruzione. Tutti diritti, ma con una dimensione territoriale speciale che, prima di tutto, deve essere percepita dalla comunità che la rivendica.

La cultura dell'autonomia regionale è parte della democrazia nazionale e attraverso essa si può dare un'identità costituzionale propria anche all'Europa.

Il futuro dell'autonomia sta nella realizzazione del principio di unità in una Repubblica plurale secondo una nuova geografia del potere, tema questo ormai abbandonato da economisti e sociologi ma che deve essere ripreso dai costituzionalisti che possono valorizzare l'idea che l'unità si rafforza partendo dalla consapevolezza della differenziazione.

²¹ S. STAIANO, op. cit., *passim*.