



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2018  
"UNITÀ E INDIVISIBILITÀ DELLA REPUBBLICA"

# Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione

di LAURA RONCHETTI

**UNITÀ E INDIVISIBILITÀ DELLA REPUBBLICA:  
LA SOVRANITÀ POPOLARE E L'INTERDIPENDENZA  
NEL NOME DELLA COSTITUZIONE**

di *Laura Ronchetti*  
*RTD B in Diritto costituzionale*  
*Università degli Studi del Molise*

**ABSTRACT**

**ITA**

Il contributo intende collocare le «esigenze dell'autonomia» ex art. 5 Cost. nell'alveo di una lettura di contenuto costituzionale dell'unità e indivisibilità della Repubblica. L'interpretazione proposta legge nel principio supremo dell'indivisibilità della Repubblica un limite inviolabile, non solo dalla formale secessione territoriale, ma anche dalla sostanziale secessione di frammenti del popolo. In quest'ottica il contributo guarda all'attuazione in corso dell'art. 116, comma 3, Cost.

**EN**

The paper aims to place the «requirements of autonomy» ex article 5 of the Constitution in the context of a constitutional reading of the unity and the indivisibility of the Republic. The interpretation proposed reads in the supreme principle of the indivisibility of the Republic an inviolable limit, not only by the formal territorial secession, but also by the substantial secession of fragments of the people. From this perspective, the contribution looks at the ongoing implementation of article 116, paragraph 3, of the Constitution.

# UNITÀ E INDIVISIBILITÀ DELLA REPUBBLICA: LA SOVRANITÀ POPOLARE E L'INTERDIPENDENZA NEL NOME DELLA COSTITUZIONE

di *Laura Ronchetti*

SOMMARIO: 1. *Unità e indivisibilità: il giacobino che è in noi, popolo sovrano*; 2. *L'unità e l'indivisibilità della Repubblica con «le esigenze dell'autonomia»*; 3. *L'autonomia come espressione di interdipendenza: la Repubblica «una» al presente, «indivisibile» nel futuro*; 4. *Oltre la secessione formale. La secessione di frammenti del popolo come vittoria dell'accezione neoliberalista di autonomia*; 5. *Unità e indivisibilità della Repubblica e solidarietà economica.*

## 1. Unità e indivisibilità: il giacobino che è in noi, popolo sovrano

Quando il costituente Finocchiaro Aprile, sostenitore della Confederazione, affermava che il processo di unificazione nazionale aveva significato essenzialmente lo sfruttamento del Sud da parte del Nord<sup>1</sup>, Perassi ricordò che il *referendum* in Sicilia del 1860 era il primo che aveva previsto espressamente l'unità e l'indivisibilità dell'Italia secondo una formula suggerita a Garibaldi da Francesco Crispi<sup>2</sup>. A sua

---

<sup>1</sup> In A.C., Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 1 agosto 1946, in *Resoconto sommario*, consultabile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, p. 71, Finocchiaro Aprile affermò che «il risultato del *referendum* nel Mezzogiorno e nelle Isole, più che una tendenza alla conservazione della monarchia in Italia, ha indicato, come da varie parti si ammette, un orientamento antiunitario e che di questo orientamento non può non tenersi adeguato conto, se si vuole rispettare la volontà del popolo» e aggiunse che «il sistema unitario, quale è stato praticato sinora, ha fatto il vantaggio esclusivo delle Province settentrionali e ha avuto come risultato lo sfruttamento e l'asservimento della Sicilia, della Sardegna e del Mezzogiorno agli interessi politici e capitalistici del Nord».

<sup>2</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 1 agosto 1946, in *Resoconto sommario, cit.*, pp. 72-73, Perassi rispose a Finocchiaro Aprile che «I siciliani, per primi, nel 1860, rispetto alle altre regioni d'Italia, votarono la formula dell'Italia una e indivisibile che era stata suggerita a Garibaldi da Francesco Crispi. Che questa formula fosse unita all'altra riguardante la monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele era un fatto derivante da esigenze storiche. Ma l'essenza del voto era quella dell'unità; il che non toglie che i siciliani già allora – ed i repubblicani lo hanno sempre ricordato – abbiano inteso l'unità, non nel senso piemontese, ma come unità vera che avrebbe dovuto risultare dalla coordinazione delle varietà regionali. Questa posizione dei siciliani apparve in maniera

volta la formula dei plebisciti discendeva dalle Costituzioni “giacobine” italiane del triennio 1796-1799, quando la fortuna della Costituzione francese dell’Anno III (1795) era molto diffusa nella penisola<sup>3</sup>. In quella fase del nascente movimento democratico in Italia, infatti, era minoritario chi non seguiva con entusiasmo il modello giacobino, che comunque era riuscito ad intaccare il “particolarismo giuridico” con i suoi – apparentemente inamovibili – privilegi di origine medievale<sup>4</sup>. Già la prima Costituzione italiana di ispirazione giacobina, quella di Bologna, proclamava la Repubblica cispadana una e indivisibile<sup>5</sup>, così come tutte le successive costituzioni giacobine italiane sancivano il principio della sovranità popolare, non più nazionale. Il concetto di unità e indivisibilità della Repubblica, dunque, ancor prima di essere associato all’unità territoriale in un processo di accentramento, storicamente esprime l’unità e l’indivisibilità della sovranità popolare<sup>6</sup>.

---

nettissima nelle proposte concrete adottate dal Consiglio straordinario di Stato convocato dal Mordini e presentato quasi lo stesso giorno del voto, come appare nella Magnifica relazione con la quale Michele Amari accompagnò le conclusioni del Consiglio di Stato; cioè: affermazione netta dell’unità nazionale; affermazione altrettanto netta della necessità che la Sicilia, entro il quadro dell’unità nazionale, avesse un ordinamento di carattere autonomo».

Come ricostruisce G.L. FRUCI, *I plebisciti e le elezioni*, in *L’Unificazione*, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, in *Treccani.it*, 2011, «nel testo del plebiscito delle province napoletane e della Sicilia, pensato da Francesco Crispi e redatto materialmente dal giurista Raffaele Conforti, è chiesto programmaticamente di votare “per l’Italia una ed indivisibile, con Vittorio Emanuele Re costituzionale e i suoi legittimi discendenti”, mentre le altre formule sono costruite, con poche varianti, intorno alla domanda di adesione alla “monarchia” o al “governo” costituzionale “del Re Vittorio Emanuele II”».

<sup>3</sup> Così C. GHISALBERTI, *Le Costituzioni giacobine*, Milano, 1957, in particolare pp. 104 ss. L’A., *ivi*, p. 170, sostiene che nel nascente movimento democratico italiano «il problema costituzionale si poteva porre solo nell’ambito della Costituzione dell’Anno III. In ultima analisi, ogni deviazione da questa posizione ideologica, ogni atteggiamento scettico o contrario verso tale costituzione, si tramutava fatalmente in un ritorno a concezioni proprie dell’antico regime».

<sup>4</sup> C. GHISALBERTI, *cit.*, in particolare pp. 172-173, spiega come accanto a coloro che credevano nella progressiva estensione della Repubblica una e indivisibile a tutta l’Italia, come il Gioia e il Galdi, vi era chi, invece, sosteneva l’idea federale o confederale, come Botta, Ranza, Fantuzzi.

<sup>5</sup> C. GHISALBERTI, *cit.*, in particolare pp. 109 ss.

<sup>6</sup> Così sembrerebbe potersi leggersi l’avvicinarsi delle Costituzioni della Rivoluzione francese. La formula, infatti, venne utilizzata sin dalla Costituzione francese del 1791 laddove all’art. 1 del Titolo II dedicato alla divisione del regno si affermava che «Il Regno è uno e indivisibile; il suo territorio è distribuito in ottantatré dipartimenti, ogni diparti-

È proprio la questione del mancato perseguimento o raggiungimento dell'unità e dell'indivisibilità della sovranità popolare ad animare anche le riflessioni critiche di Cuoco<sup>7</sup>, che rintracciava le ragioni del fallimento della Repubblica napoletana nella distanza culturale tra la minoranza rivoluzionaria e la maggioranza del popolo. L'unità e l'indivisibilità della Repubblica non erano state raggiunte nonostante la significativa connotazione sociale della Costituzione napoletana che, non solo abbandonava la mera accezione formale dell'uguaglianza<sup>8</sup>, ma prevedeva anche l'istruzione pubblica (artt. 292-306) e il dovere di alimentare i bisognosi.

La divaricazione tra la minoranza rivoluzionaria e la maggioranza della popolazione, infatti, incrinava dalle fondamenta il principio del costituzionalismo chiaramente espresso dall'art. 13 della Costituzione napoletana, secondo cui «il dritto fondamentale del popolo è quello di stabilirsi una libera costituzione, cioè di prescrivere a sé stesso le regole colle quali vuol vivere in corpo politico». In ciò si racchiude il “diritto di decidere”, di auto-determinazione, che è tratto saliente del

---

mento in distretti, ogni distretto in cantoni», mentre l'art. 1 del Titolo III dedicato ai «poteri pubblici» proclamava che «1. La Sovranità è una, indivisibile, inalienabile e imprescrittibile. Essa appartiene alla Nazione; nessuna frazione del popolo, né alcun individuo può attribuirsenne l'esercizio». Come è noto, la Costituzione del 1793, disponibile *online* in *Archivio di diritto e storia costituzionali*, fu scritta dalla Convenzione Nazionale che il 22 settembre 1792 proclamò la Repubblica Francese. Nei giorni immediatamente successivi, il 25 settembre, per frenare le tendenze federaliste dei girondini, si stabilì con la ferma volontà dei montagnardi l'indivisibilità e l'unità della Repubblica. Si aspirava in tutto e per tutto alle idee rousseauiane. In particolare la sovranità nazionale era sostituita dalla sovranità popolare (art. 7), e l'articolo 4 utilizzava l'espressione «*volonté générale*» del *Contratto sociale* per definire la legge. Nella Costituzione del 1795, in *Archivio di diritto e storia costituzionali*, la Repubblica era una e indivisibile e la sovranità apparteneva alla «universalità dei cittadini francesi» che si dividono in Cantoni dotati di Assemblee primarie.

<sup>7</sup> V. CUOCO, *Saggio storico sulla rivoluzione napoletana del 1799*, Bari, 1913, p. 90. Il problema principale della rivoluzione napoletana, secondo Cuoco, andava rintracciato nel divario culturale e intellettuale tra i capi della rivoluzione e i “lazzaroni”: «La nostra rivoluzione, essendo una rivoluzione passiva, l'unico mezzo di condurla a buon fine era quello di guadagnare l'opinione del popolo. Ma le vedute de' patrioti e quelle del popolo non erano le stesse (...) La nazione napoletana si potea considerare come divisa in due popoli, diversi per due secoli di tempo e per due gradi di clima (...) Alcuni erano divenuti Francesi, altri Inglesi; e coloro che erano rimasti Napolitani, e componevano il massimo numero, erano ancora incolti. Così la coltura di pochi non aveva giovato alla nazione intera; e questa, a vicenda, quasi disprezzava una coltura che non l'era utile, e che non intendeva».

<sup>8</sup> «Art. 1 – Tutti gli uomini sono eguali, ed in conseguenza tutti gli uomini hanno dritti eguali», in *Archivio di diritto e storia costituzionali online*.

costituzionalismo moderno se inteso come potere di autonomia in senso proprio, potere dei destinatari delle norme di partecipare alla formazione delle regole che ad essi si applicano, il potere di «darsi» e «farsi un ordinamento»<sup>9</sup>, al fine di poter perseguire la libertà, l'uguaglianza e la fratellanza e, dunque, «conservare e migliorare il suo essere, e perciò tutte le sue facoltà fisiche e morali» (art. 2 della Costituzione napoletana).

## **2. L'unità e l'indivisibilità della Repubblica con «le esigenze dell'autonomia»**

Se è vero, dunque, che l'unità e l'indivisibilità della Repubblica delineano un principio rivoluzionario introdotto dal costituzionalismo moderno e che questo principio è stato storicamente accolto dai primi atti costituzionali italiani, l'originalità della nostra vigente Costituzione va rintracciata piuttosto nella scelta di inserire questo principio nell'alveo di un altro principio, quello autonomistico, che a sua volta intende rivoluzionare la storia dell'unificazione italiana. Benvenuti, infatti, definì questa «la svolta rivoluzionaria nella nostra storia costituzionale»<sup>10</sup>, perché consente di concepire l'unità e l'indivisibilità dell'ordinamento in chiave di pluralità degli ordinamenti giuridici repubblicani che, nel loro insieme, concorrono a perseguire i compiti della Repubblica. È innegabile, d'altra parte, che la carica innovativa della formula dell'art. 5 della Costituzione risieda nel “riconoscimento” dell'autonomia, consegnando un nuovo significato e una diversa direzione all'idea, fino ad allora inscalfibile, della unificazione nazionale come forma centralizzata dell'organizzazione statale che assorbe ed esaurisce gli ordinamenti preunitari: con la Costituzione l'autonomismo veniva accolto quale «forma non accentrata dell'unità»<sup>11</sup>, in cui il pluralismo – a partire da quello territoriale – concorre all'unità nazionale e, dunque, all'unità politica, economica e giuridica del popolo sovrano.

<sup>9</sup> S. ROMANO, *Autonomia*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, p. 14.

<sup>10</sup> F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, p. 63, ora in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 2006, I, p. 643.

<sup>11</sup> U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 1 del 1995, p. 10.

La peculiare genesi dell'art. 5 Cost., tuttavia, costringe a cominciare la riflessione sull'unità e sull'indivisibilità della Repubblica a partire dal loro rapporto con il territorio della Repubblica, prima ancora che con gli altri elementi della convivenza, quali il popolo e la sovranità.

Come è noto, infatti, durante i lavori dell'Assemblea costituente la formula dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica compariva nel primo articolo, l'art. 106, del Titolo dedicato a *Le Regioni, le Province e i Comuni*. Soltanto durante la discussione in Assemblea costituente sulle «Disposizioni generali» nel 14 marzo 1947 Paolo Rossi osservava che «l'affermazione dell'unità e indivisibilità della Repubblica debba trovar posto nelle disposizioni generali e precisamente nell'articolo 1. Laddove si dice: "L'Italia è Repubblica democratica", sarà bene proclamare solennemente, di fronte al serpeggiare e talora all'esplosione di disintegratrici forze anti unitarie, che l'Italia è Repubblica democratica una e indivisibile, indivisibile nella solidarietà della sua economia, che sarà tanto più florida, nei suoi fini politici, che saranno tanto più facilmente raggiunti, nella sua indipendenza, che sarà tanto più sicura, quanto più e meglio il Paese, amministrativamente decentrato e snello, si manterrà nazionalmente unitario e compatto (...) perché l'ordinamento regionale (...) non possa mai nel futuro intendersi in senso indipendentista, federalista o quasi federalista»<sup>12</sup>. Nella stessa direzione andava il «timido desiderio» espresso il 18 marzo 1947 da Nitti: «quello che, nel primo rigo di questa Costituzione, là dove è scritto: "L'Italia è una Repubblica democratica", si aggiunge-se "e indivisibile"»<sup>13</sup>.

Il 22 marzo 1947 un emendamento che esaudiva questo desiderio venne accorpato alla proposta di Perassi di spostare l'allora art. 106 tra i Principi fondamentali, divenendo così l'attuale art. 5, uno dei principi supremi dell'ordinamento: visto il contestuale riconoscimento delle autonomie locali e della Repubblica «una e indivisibile», dunque, è innegabile il riferimento dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica alla sua articolazione territoriale.

Di particolare rilievo, tuttavia, è che tale articolo si chiuda proclamando: «La Repubblica, una e indivisibile, (...) adegua i principi ed i

---

<sup>12</sup> A. C., Plenaria, 14 marzo 1947, in *Atti*, consultabili sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, p. 2105.

<sup>13</sup> A. C., Plenaria, 14 marzo 1947, in *Atti, cit.*, p. 2252.

metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Si propone di prendere le mosse da questa norma per comprendere la portata complessiva dell'unitario, sebbene articolato, principio supremo ricavabile dall'art. 5: questo unico comma, scandito da "punti e virgola" che invitano alla ricerca della *ratio* unitaria sottesa all'articolo nel suo insieme, delinea un processo di adeguamento della Repubblica, una e indivisibile, alla «autonomia» e alle sue «esigenze»<sup>14</sup>.

Come è noto, le esigenze sono bisogni e necessità che, però, rischiano di assumere la forma anche della «pretesa di avere da altri, in misura eccessiva o comunque importuna, prestazioni o riguardi cui si ritiene di avere diritto»<sup>15</sup>. In questo caso i bisogni e le necessità sono quelle avanzate dalla «autonomia»: si tratta di un sostantivo al singolare, non al plurale, suggerendo che si debba andare oltre le autonomie «locali» appena citate nell'articolo e guardare alla più generale idea e al più comprensivo concetto di autonomia, che comporta il potere di darsi e farsi ordinamento nell'ambito dell'unità e dell'indivisibilità dell'ordinamento complessivo, denominato Repubblica.

Quale migliore sintesi per rendere l'idea della pluralità degli ordinamenti giuridici nella complessità dell'unità e dell'indivisibilità ordinamentale complessiva?

La forma di Stato che tale articolo delinea va ben oltre, dunque, la mera articolazione territoriale, ma coinvolge un «modo d'essere»<sup>16</sup> della Repubblica e la "antropologia" di tutti i soggetti di diritto: l'autonomia personale è al tempo stesso presupposto e linfa delle autonomie sociali e politiche, così come queste lo sono per le autonomie territoriali. Se l'autonomia personale trova presidio nella garanzia dei doveri e dei diritti fondamentali, quella sociale nella forza della «contrattazione collettiva» *ex art. 39 Cost.*, quella politica nel compito di «concorrere alla determinazione della politica nazionale» *ex art. 49 Cost.*, quella territoriale nella potestà di partecipare alla formazione

---

<sup>14</sup> Sia permesso rinviare al mio *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, per una riletture dell'art. 5 Cost. alla luce del criterio della *ratio* unitaria sviluppata da L. CARLASARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2013, a proposito dell'art. 11 Cost., la cui strutturazione per "punti e virgola" è sovrapponibile a quella dell'art. 5 Cost.

<sup>15</sup> Definizione tratta dal *Dizionario Treccani*.

<sup>16</sup> G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca, I, *Principi fondamentali*, Art. 1-12 Costituzione, Bologna, 1975, p. 276.



dell'ordinamento giuridico con garanzie specifiche che investono in modo particolare la competenza legislativa delle Regioni: anche la legge regionale, quindi, rientra a pieno titolo nella legislazione della Repubblica che deve adeguarsi alle esigenze dell'autonomia ai sensi dell'art. 5 Cost.

Tali esigenze dell'autonomia, inoltre, devono conformare la legislazione sia nei «principi», dunque dal punto di vista assiologico, che nei «metodi», quindi dal punto di vista della partecipazione delle autonomie alla formazione stessa della normazione. I legislatori, sia quello statale che quelli regionali, in conclusione, nello svolgimento delle loro attività devono seguire criteri e procedimenti che consentano di tenere nel debito conto le istanze provenienti dalle autonomie.

Si tratta di una visione sia procedimentale che sostanziale di partecipazione delle autonomie alla formazione delle norme che ad esse si applicano, nella composizione verso l'unità e l'indivisibilità della Repubblica.

### **3. L'autonomia come espressione di interdipendenza: la Repubblica “una” al presente, “indivisibile” nel futuro**

Sotto questo profilo si coglie più agevolmente perché l'art. 5 Cost. sia «strettamente connesso»<sup>17</sup> all'art. 1 che consacra l'assetto democratico della Repubblica, basato sull'appartenenza della sovranità al popolo. La «concretezza ed effettività» del principio di sovranità popolare, infatti, è una strada percorribile soltanto tramite la partecipazione che le autonomie sociali, politiche e territoriali dovrebbero consentire: l'unità nazionale non può ridursi ad unità giuridico-amministrativa, ma consiste in un processo di unificazione della società<sup>18</sup>, che richiede un'accezione qualificata della formazione del consenso al potere politico; che richiede il passaggio dall' “accettare con rassegnazione” al “sentire proprio”, in modo che i destinatari dell'ordinamento giuridico si percepiscano credibilmente co-produttori, co-protagonisti, co-attori, delle norme giuridiche che ad essi si applicano. L'unità giuridica dell'ordinamento repubblicano, dunque, è espressione di quell'unità politica che discende dalla con-

---

<sup>17</sup> C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, I, cit., p. 3.

<sup>18</sup> In questo senso cfr. G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 278.

divisione perlomeno della «sostanza *costituzionale* dell'unità»<sup>19</sup> intesa come «unità nel nome di valori omnicondivisi»<sup>20</sup>. In quest'ottica si comprende meglio quale sia il rapporto tra unità politica e unità giuridica della Repubblica<sup>21</sup>.

L'«unità nazionale di contenuto»<sup>22</sup> costituzionale richiede, inoltre, che l'art. 5 vada letto «in stretta simbiosi con gli artt. 2 e 3 Cost., che esprimono i compiti sintetici ed alti della repubblica e che vengono sviluppati dalle altre norme-principio»<sup>23</sup>, in modo che l'unità nazionale corrisponda al concetto di «fraternità»<sup>24</sup>. Nella realizzazione della fratellanza si deve tener conto che «la vita economica è parte integrante della cultura di un popolo»<sup>25</sup> e per questo non bisogna tralasciare il ruolo fondamentale dell'art. 4 Cost., con la centralità in esso attribuita al dovere di contribuire al progresso spirituale e culturale del paese e al diritto al lavoro.

A meno che non voglia darsi per scontata l'unità politica del popolo italiano<sup>26</sup>, infatti, non resta che custodire e tutelare gli strumenti, gli istituti e le condizioni che possono contribuire a mantenere vivo il processo di integrazione del popolo italiano. In questo sforzo di condivisione è necessario un quadro comune di valori, che connoti la natura sostanziale, e non solo giuridico-formale, dell'affermazione che la Repubblica è e deve essere una: secondo Esposito, infatti, si tratta di

<sup>19</sup> M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le regioni*, 1994, pp. 1315 ss.

<sup>20</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in C. FRANCESCHINI, S. GUERRIERI, G. MONINA (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Atti del convegno di studi, Roma 19-21 ottobre 1995, Roma, 1997, p. 85.

<sup>21</sup> P. CARNEVALE, *Unità della Repubblica ed unità del diritto oggettivo. Notazioni introduttive sulla Costituzione come fattore unitario nelle dinamiche della produzione normativa*, in *Federalismi.it*, n. 1 del 2015, p. 3. Secondo l'A., infatti, «l'unità giuridica, in altri termini, nella logica dell'art. 5 Cost., non preesiste all'autonomia, ma ne rappresenta il risultato, il punto in cui le diverse componenti si uniscono nell'entità Repubblica, ovvero nello "Statordinamento". È unità *in fieri* e non *in facto*, per cui, mentre l'unità politica va mantenuta e salvaguardata, l'unità giuridica va realizzata, conseguita, attraverso la diversità. Essa è più propriamente "unitarietà"».

<sup>22</sup> U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, *cit.*, p. 19.

<sup>23</sup> U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale*, *cit.*, p. 20.

<sup>24</sup> U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale*, *cit.*, p. 21.

<sup>25</sup> U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale*, *cit.*, p. 22.

<sup>26</sup> In questo senso sembrerebbe esprimersi F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in P. BIANCHI E C. LATINI (a cura di), *Costruire l'Italia. Dimensione storica e percorsi giuridici del principio di unità*, Napoli, 2014, laddove afferma che l'unità politica sarebbe «un dato storico di fatto, un presupposto, il profilo statico del principio fondamentale dell'unità».

un «problema politico»<sup>27</sup> che richiede, per dirla con Mortati, «un abito mentale solidarista»<sup>28</sup>.

In quest'ottica i doveri inderogabili di solidarietà non possono essere ridotti ad una espressione “caritatevole”, ma esprimono normativamente la profonda consapevolezza che ogni soggetto, singolo o collettivo, privato o pubblico, non possa vivere in splendido isolamento, considerandosi indipendente e autosufficiente, ma che tutti e ciascuno dobbiamo riconoscere di essere dipendenti dagli altri, dalle azioni e dalle scelte altrui.

Non c'è spazio, dunque, nel disegno costituzionale per un'autonomia come sinonimo di indipendenza o di autosufficienza, astratti ideali che celerebbero soltanto la logica tipicamente proprietaria dell'esclusione dell'altro dalla propria ricchezza e dal proprio benessere. L'idea di autonomia che traspare dalla trama costituzionale, al contrario, è quella del riconoscimento della dipendenza che ogni soggetto ha nei confronti dell'altro, in una prospettiva relazionale e sociale fortemente ancorata alla solidarietà, alla lealtà e al rispetto. Si tratta di un'accezione di autonomia intrinsecamente consapevole delle reciproche forme di dipendenza, richiedendo quella logica d'interdipendenza che necessita di un permanente esercizio di solidarietà.

L'accezione dell'autonomia come potere di darsi e farsi ordinamento nell'interdipendenza reciproca, nutrita dalla solidarietà, rappresenta una delle «forme» e dei «limiti» con cui il popolo può esercitare la sovranità.

L'articolato principio *ex art. 5 Cost.* che tiene insieme l'unità e l'indivisibilità della Repubblica con le esigenze dell'autonomia, dunque, esprime la consapevolezza dell'*interdipendenza* tra tutte le componenti della Repubblica per poter davvero tentare di dare piena efficacia e concreta effettività alle promesse, ai compiti e alle aspirazioni di cui si caricava con la Costituzione la nascente Repubblica. «Una» rivolto a Repubblica indica l'unità, non dello Stato, ma

---

<sup>27</sup> Così C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 69, nel senso che «nella ripartizione politica dei poteri tra centro e periferia, nella distribuzione delle competenze (...) non deve andare perduta quell'unità politica dell'Italia che è stata faticosamente raggiunta in un secolo di vita fortunosa; e che il pluralismo giuridico non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica».

<sup>28</sup> C. MORTATI, *Art. 1, cit.*, p. 49.

dell'ordinamento giuridico, con tutti i suoi poteri e organi, ma anche con il sistema delle autonomie e degli enti territoriali perché tutti «concorrono a costruire un unico ordine oggettivo» quale strumento e garanzia «per una piena e totale pervasività della stessa Costituzione»<sup>29</sup>.

Se, quindi, anche in funzione di garanzia le componenti della Repubblica rappresentano l'una il limite dell'altra, in modo che nessuna di esse possa concentrare su di sé un eccesso di potere, sempre foriero di prevaricazioni, soltanto la somma tra i plurali contributi al perseguimento del progetto costituzionale può raggiungere quell'effetto moltiplicatore che riesce ad estendere al massimo l'effettività alla Costituzione.

Se, viceversa, si comincia a teorizzare e a praticare l'autonomia disconoscendo il rapporto di interdipendenza con le altre autonomie nell'ambito dell'unità del popolo, la con-vivenza si trasformerà in com-presenza tra indifferenti<sup>30</sup> fino a produrre la frammentazione del popolo sovrano: l'unità del popolo, infatti, «in quanto molteplicità strutturata, non si costituisce solo grazie alla coabitazione di più individui sul medesimo territorio, ma deve essere costantemente costruita e ricostruita»<sup>31</sup>. Il principio autonomistico si atteggia a strumento dell'unità politica, al contrario, fintantoché è forma della partecipazione alla cosa pubblica, a partire dal territorio con-diviso<sup>32</sup>: quell'unità

---

<sup>29</sup> G. FLORIDIA, *La Repubblica nella Costituzione del 1947*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano, 1999, ora in ID., *Scritti minori*, Raccolti da F. Sorrentino, Torino, 2008, p. 30.

<sup>30</sup> Sia permesso rinviare al mio *Il nomos infranto. Globalizzazione e Costituzione. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2007, XXVIII, dove ho avuto modo di sostenere che «solo in un territorio con-diviso può svolgersi una convivenza che non sia mera com-presenza tra indifferenti».

<sup>31</sup> Così M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivistaic.it*, n. 2 del 2011, p. 2, che riprende le tesi di G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965, p. 271, e di V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Studi sulla Costituzione*, II, Milano, 1958, p. 150. L'A., *ivi*, p. 6, parla di «un'unità nella pluralità alla quale (...) concorrono elementi formali (attinenti al diritto, al potere e alla sua distribuzione), elementi materiali (attinenti agli interessi), elementi ideali (attinenti alla condivisione o meno di un patrimonio di valori). Le istituzioni non sono estranee alla gestione di alcuno di questi elementi».

<sup>32</sup> C. MORTATI, *La Regione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studium*, 1947, p. 331, affermava che il regionalismo intende «promuovere nel cittadino il sentimento di attaccamento alla cosa pubblica, educandolo al governo dei propri interessi ed eccitando il senso della sua responsabilità» con l'obiettivo di «non compromettere l'unità e la tempe-

nazionale raggiunta con la Repubblica sotto gli auspici dei valori costituzionali condivisi consentirà di renderla «indivisibile» in futuro.

Se, quindi, la formulazione dell'art. 5 «scolpisce una tensione che è nelle cose» tra unità e autonomia, tanto equilibrata da ispirare altre Costituzioni<sup>33</sup>, in questo equilibrio la direzione impressa dalla Costituzione è quella della «promozione» delle esigenze dell'autonomia, ma non per rinnegare l'unità e l'indivisibilità, bensì nella convinzione che «l'autonomia opera essa stessa *come presidio dell'unità-indivisibilità della Repubblica*»<sup>34</sup>: il riconoscimento e la promozione delle esigenze dell'autonomia e del decentramento presenti nella concreta realtà sociale dovrebbero essere *il collante* dell'unità e dell'indivisibilità, bene prezioso per tutelare il quale il Costituente ha riconosciuto anche forme speciali di autonomia ad alcuni territori di confine e di frontiera della nostra Repubblica.

#### 4. Oltre la secessione formale. La secessione di frammenti del popolo come vittoria dell'accezione neoliberalista di autonomia

Se nella nostra Costituzione la formula giacobina mantiene intatto il proprio fascino, l'attuale Costituzione francese, invece, qualifica la Repubblica «indivisibile, laica, democratica e sociale», senza alcun riferimento all'unità, che avrebbe potuto compromettere il rapporto con i territori d'oltremare. In qualche misura questa divaricazione tra modello e sua trasposizione sembrerebbe suggerire una lettura separata dei due predicativi – «una e indivisibile»<sup>35</sup> – della Repubblica. Con-

---

stività dell'azione statale, ma anzi ottenere che questa tragga ragione di rafforzamento proprio dalla partecipazione più piena e più consapevole alla cosa pubblica dei singoli gruppi territoriali».

<sup>33</sup> A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano*, Torino, 2016, pp. 51 e 52, dove l'A. ricorda che la Costituzione portoghese del 1976 e quella spagnola del 1978 riecheggiano la formula dell'art. 5.

<sup>34</sup> C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2017.

<sup>35</sup> Sulla indissolubilità tra unità e indivisibilità vd. L. PALADIN, *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Studi Mazziotti*, Padova, 1995, p. 382 ss. Parte della dottrina, invece, distingue il principio dell'unità da quella dell'indivisibilità: sulla indivisibilità quale divieto di secessione si rinvia a U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, cit.; sul principio di unità, inteso come ordinamento giuridico unitario nel sistema di valori costituzionali, si rinvia a G. ROLLA, *Il principio*

siderare nella loro autosufficienza ciascuno dei due predicati nominali della Repubblica non significa, tuttavia, non metterli in connessione. Se li interpretassimo alla luce della dimensione dinamica dell'ordinamento, mentre «una» sembrerebbe restituire l'idea del punto di partenza della Repubblica, «indivisibile» potrebbe esprimere piuttosto la necessità di mantenere vivo il processo d'integrazione tra popolo, territorio e forme della convivenza che su esso si svolgono.

La «doppia prescrizione»<sup>36</sup> o l'«endiadi»<sup>37</sup> dell'art. 5 Cost., dunque, sembrerebbe indicare che l'indivisibilità si nutre della capacità di mantenere vivo il processo di unificazione nazionale. Anche se la letteratura si divide sulla natura assoluta<sup>38</sup> o relativa<sup>39</sup> del divieto di «qualunque attività volta alla divisione o alla separazione di una o più parti della Repubblica»<sup>40</sup>, non può sfuggire che con questo tipo di azioni quel che si persegue è la rottura dell'unità politica del popolo. Appare insoddisfacente, infatti, affrontare tale questione nei meri ter-

*unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, n. 5 del 2003, p. 703, in particolare pp. 717 ss. F. MODUGNO, *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli*, (Riflessioni sull'ammissibilità-ricevibilità di un disegno di legge costituzionale comportante revisione degli artt. 5 e 132 Cost.), in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, pp. 1018 ss., p. 1013, ritiene invece che «il principio di unità sembra (...) trascendere la “consistenza” attuale o futura delle parti integranti la Repubblica; per cui uno Stato è (e resta) “uno” ed eventualmente – ma è ovviamente cosa diversa – anche “unitario”, quale che sia la sua dimensione territoriale».

<sup>36</sup> U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, cit., p. 20.

<sup>37</sup> R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 140.

<sup>38</sup> P. CARETTI, *Proposte di riforma dell'autonomia regionale e limiti alla revisione costituzionale*, in *Reg. gov. loc.*, 1994, p. 579; M. LUCIANI, *A mò di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, pp. 224 ss.

<sup>39</sup> F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, cit., p. 185, afferma che «il contenuto essenziale assiologico del principio di indivisibilità» sarebbe rispettato da «una eventuale legge costituzionale che preveda e disciplini le condizioni, i modi e le forme per eventuali separazioni, secessioni, perdite o diminuzioni dell'entità territoriale» qualora dovesse prevedere «le necessarie compensazioni (di natura anche non territoriale, per es. finanziaria), alla perdita o diminuzione del valore complessivo del bene-territorio». Nella lettura relativistica dell'indivisibilità l'unità della Repubblica sarebbe salva in ogni caso secondo F. MODUGNO, *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli*, cit., p. 1013.

<sup>40</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali*, cit., p. 73. Sulla secessione si rinvia a T.E. FROSINI, *Costituzione, autodeterminazione, secessione*, in *Rivistaaic.it*, n. 1 del 2015; C. DE FIORES, *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, 2013, in particolare pp. 39-58 dedicate ai *Profili giuridici della secessione*.

mini della sovranità territoriale, in cui il territorio ritorna ad essere oggetto di un diritto di proprietà dello Stato tutelabile con la forza armata: si tratta di un epilogo che vedrebbe comunque perdente tutta la sostanza democratica della Costituzione.

L'ipotesi secessionista investe piuttosto il titolare della sovranità, il popolo, la cui *articolazione* anche in comunità territoriali compartecipi dell'interesse nazionale trasfigura in sua *scomposizione* in comunità che si abbarbicano sul territorio regionale, convinte della propria autosufficienza che si trasforma in indifferenza per le sorti del resto della Nazione. Nonostante la Corte costituzionale sia talvolta attratta dal tentativo di semplificazione dei rapporti tra Stato e Regioni insito nella netta cesura tra sovranità dello Stato e potere di autonomia delle Regioni, continua a persuadere l'idea che la sovranità popolare sia diffusa anche sotto forma di autonomie territoriali e che la comunità territoriale abbia garantite quote proprie di sovranità popolare da esercitare. Altrettanto convincente, tuttavia, è che questo esercizio sia legittimo soltanto «nelle forme e nei limiti della Costituzione», pertanto soltanto fino a quando rientri nel processo di attuazione del progetto costituzionale che attribuisce la sovranità al popolo nel suo insieme, alla Nazione nella sua rappresentazione unitaria, senza comportare attentati all'unità nazionale.

Sotto questo profilo è del tutto condivisibile l'approccio con cui la Corte costituzionale individua una diretta connessione tra l'*indivisibilità* della Repubblica e la *non frammentazione della comunità nazionale*, in particolare nella sua giurisprudenza sui *referendum* consultivi regionali. In questo senso sembrerebbe andare la giurisprudenza costituzionale laddove a proposito dei tentativi della Regione Veneto di indire un *referendum* consultivo di stampo secessionista ha avuto occasione di affermare che «le regole procedurali e organizzative della revisione [costituzionale] sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.)» (sent. n. 496 del 2000)<sup>41</sup>,

---

<sup>41</sup> Cfr. le osservazioni di G. PISTORIO, *Unità ed indivisibilità nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 1 del 2015. Con la sentenza n. 496 del 2000, la Corte costituzionale affermava a proposito del "Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia", che «la rappresentanza regionale verrebbe comunque astretta ad un vincolo politico la cui forza appare in grado di offuscare la prospettiva puramente formale dell'ordine delle competenze interne alla Regione. In questo caso, l'utilizzazione impropria di un istituto preordinato a rinsaldare i legami tra rappresentanti

in linea con quanto disse – in un contesto che forse meritava un'altra prospettiva – sul *referendum* consultivo regionale sulle basi militari in Sardegna, ricordando che «il carattere unitario e indivisibile della Repubblica condiziona e subordina le autonomie regionali»: quando si tratti di «posizioni che, intrinsecamente e *indivisibilmente*, fanno capo all'intera collettività nazionale», quindi «sulle grandi questioni di interesse generale», «deve esprimersi, e nello stesso momento, l'intero corpo elettorale» e non la «sola popolazione regionale» (sent. n. 256 del 1989)<sup>42</sup>.

Nella sentenza n. 118 del 2015, che ha dichiarato illegittima la legge regionale che prevedeva «un *referendum* consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? S[ì] o No?”», la Corte costituzionale afferma che tale quesito referendario «suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.» perché «il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale (...) non possono essere estremizzati fino alla *frammentazione* dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano. Una iniziativa referendaria che, come quella in esame, contraddica l'unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò *extra ordinem*».

Come evidenza Serges, in discussione è la configurazione di un «popolo veneto» come entità storicamente e sociologicamente individuabile, cui la legge regionale fa esplicito riferimento<sup>43</sup>. È ben vero

---

e rappresentati (...) fa sì che l'iniziativa revisionale della Regione, pur formalmente ascrivibile al Consiglio regionale, appaia nella sostanza poco più che un involucro nel quale la volontà del corpo elettorale viene raccolta e orientata contro la Costituzione vigente».

<sup>42</sup> Corte cost., sent. n. 256 del 1989, ove si afferma che «nel rapporto con le istituzioni statali, non può certamente darsi quello stesso spazio che potrebbe avere il *referendum* consultivo nazionale. Rispetto ai *referendum* consultivi regionali, si pongono necessariamente dei limiti, proprio per evitare il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato».

<sup>43</sup> G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, in *Forum Federalismi*, n. 1 del 2015. A. MORRONE, *Avanti popolo...regionale*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 618, osserva che «le



che la costruzione di una forte identificazione con la comunità regionale è riscontrabile in tutte le Regioni dove, infatti, hanno ripreso febbrilmente politiche in favore dei «corregionali» all'estero<sup>44</sup>, ma ciò di per sé non comporta pensarsi “non italiani”. La presa di distanza dalla Nazione, invece, è una lettura che sembrerebbe emergere con più evidenza nelle politiche di abbarbicamento territoriale che fanno leva sul requisito dell'anzianità di residenza sul territorio per l'accesso a importanti prestazioni sociali<sup>45</sup>: la libera circolazione sull'intero territorio nazionale senza subire contraccolpi sostanziali dal cambio di residenza da un territorio regionale all'altro dovrebbe essere il perno del processo permanente di integrazione del popolo italiano, almeno tanto quanto lo è a livello di Unione europea per la formazione di un popolo europeo.

Quest'idea del radicamento territoriale come isolamento dal resto della comunità nazionale corrisponde perfettamente all'idea di autonomia come autosufficienza e indipendenza, visione tipica del pensiero liberale radicalizzato dal neoliberismo e della matrice proprietaria di cui è perpetuatore. Al di là della secessione formale di carattere spiccatamente territoriale, dunque, anche qualora il “rafforzamento” dell'autonomismo dovesse assumere i “meri” connotati della «contra-

---

disposizioni sul popolo veneto e quelle che presuppongono quel soggetto a fini applicativi non possono avere valore né culturale né politico: in questo modo infatti si finirebbe per riconoscere allo Statuto del Veneto quella forza che, invece, la stessa Corte costituzionale vuole disinnescare».

<sup>44</sup> Si rinvia al mio *Le politiche per i migranti al tempo della crisi: la riscoperta dei corregionali*, in *Rapporto sulla legislazione delle regioni*, 2015, e in Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Vol. II, I, Roma, 2015, pp. 293 ss.

<sup>45</sup> Sul ricorso all'anzianità di residenza per l'accesso alle prestazioni sociali cfr. C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivistaaic.it*, n. 1 del 2018, p. 13, che constata: «l'obiettivo di queste disposizioni è chiaramente quello di contenere provvidenze finanziariamente onerose, come peraltro espressamente esplicitato anche negli atti difensivi di fronte alla Corte, o di calmierare le aspettative rispetto a beni, come la casa, verso cui ci sono molte richieste anche da parte dei cittadini. È comunque evidente che anche in quelle ipotesi in cui il requisito della residenza protratta è formalmente rivolto sia a cittadini che a stranieri, esso finisce per svantaggiare soprattutto questi ultimi, che più difficilmente possono vantare alcuni anni di residenza su un determinato territorio».

zione della logica solidaristica»<sup>46</sup> saremmo comunque di fronte a forme inaccettabili per l'indivisibilità e l'unità repubblicana.

Purtroppo questa direzione centrifuga<sup>47</sup> dell'autonomismo risale a decenni addietro, in concomitanza dell'«innesto del liberismo economico mondializzato sul federalismo» che ha determinato «una contorsione, un rovesciamento» del principio di uguaglianza che non può che produrre la «rottura dell'unità politica e sociale»<sup>48</sup> della Repubblica: nasce allora l'autonomismo in chiave di competizione tra territori e la contrazione della logica solidaristica, che in Italia assunse come primario obiettivo la fine della Questione meridionale come questione nazionale<sup>49</sup>.

## 5. Unità e indivisibilità della Repubblica e solidarietà economica

Di particolare interesse ai nostri fini sono le argomentazioni con cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi due dei quesiti veneti perché «delineano un assetto finanziario in cui i tributi riscossi sul territorio regionale, o versati dai “cittadini veneti”, sarebbero trattenuti almeno per l'ottanta per cento dalla Regione e, nella parte incamerata dalla “amministrazione centrale”, dovrebbero essere utilizzati almeno per l'ottanta per cento nel territorio regionale “in termini di beni e servizi”». Riassumendo la *ratio* dei quesiti illegittimi la Corte afferma che «prospettano la distrazione di una cospicua percentuale dalla finanza pubblica generale, per indirizzarla ad esclusivo vantaggio della Regione Veneto e dei suoi abitanti (...) incidendo così sui *legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica*» [corsivo mio].

Con queste ultime parole emerge, dunque, la stretta connessione tra l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e il popolo: le “esigenze”

---

<sup>46</sup> U. DE SIERVO, *Riforma del regionalismo e stato sociale*, in *Regionalismo, federalismo, Welfare state*, Milano, 1997, p. 49.

<sup>47</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Il neofederalismo. Aspetti teorici e profili costituzionali*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 81-99.

<sup>48</sup> G. FERRARA, *Eguaglianza e federalismo (ovvero del federalismo virtuoso e di quello perverso)*, in *Iuris vincula. Studi in onore di Mario Talamana*, Napoli, 2001, p. 157.

<sup>49</sup> A. CANTARO, *Introduzione*, in C. DE FIORES – D. PETROSINO, *Secessione*, Roma, 1996, p. 17, rileva la «stretta relazione tra il declino del meridionalismo e l'emersione di tendenze e tentazioni separatiste nel Nord dell'Italia. Ovvero, che la cancellazione della questione meridionale come “questione nazionale” abbia fatto da detonatore».

espresse con i quesiti richiamati sono in contrasto con l'unità del popolo che, per restare indivisibile, deve continuare a riconoscere quei vincoli di solidarietà insiti nell'interdipendenza tra le sue varie componenti, comprese quelle di natura territoriale. Aggiunge la Corte costituzionale, infatti, che «i due quesiti investono in pieno (...) alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire *la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima* [corsivo mio]».

Questi limiti costituzionali chiaramente messi in evidenza dalla Corte costituzionale, tuttavia, non hanno smesso di essere sottoposti a forte tensione. Come è noto, con la stessa pronuncia del 2015, infatti, si è ammesso in Veneto il *referendum* consultivo su ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.<sup>50</sup>, che si è tenuto, come in Lombardia, alla fine del 2017.

In seguito allo svolgimento dei *referendum*, si è aperta una negoziazione con lo Stato per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia alle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia, il cui perno, ancor più che lo spettro delle competenze “devolute”, sono proprio le risorse necessarie a gestire le nuove competenze. Se, infine, l'Emilia-Romagna ha chiesto che si «assegni alla Regione medesima le risorse finanziarie strettamente correlate alle ulteriori forme e con-

---

<sup>50</sup> C. FASONE, *Una, indivisibile, ma garantista dell'autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014*, in *Revista catalana de dret públic*, 15 settembre 2015, afferma che «nella sentenza n. 118/2015 la Corte non ritiene che un referendum regionale per la concessione di maggiori livelli di autonomia ad una Regione a Statuto ordinario, sebbene non rinvii direttamente all'art. 116, terzo comma Cost., possa determinare un'alterazione del rapporto tra rappresentanti-rappresentati, rendendo la deliberazione del Consiglio regionale e il parere degli enti locali un involucro vuoto modellato sulla base della volontà espressa dagli elettori regionali. Eppure nelle due circostanze il “vincolo” creato per il Consiglio regionale e poi per il Parlamento non pare granché differente. Diversa è, però, probabilmente agli occhi della Corte la finalità dell'intervento referendario e ciò è sufficiente a condurre ad una diversa soluzione: mentre nel primo caso il referendum regionale è diretto ad attivare un procedimento di modifica del testo costituzionale, nel secondo è invece volto alla sua attuazione, che le Regioni ancora attendono. Inoltre, diverso è anche il grado di autonomia del legislatore statale. Mentre nel procedimento di revisione costituzionale tale autonomia è massima salvo che si ricorra a referendum confermativo; il procedimento previsto dall'art. 116, terzo comma, è per definizione negoziato tra Regione, enti locali e Stato e dunque è più agevole ammettere che sia il Consiglio regionale che il Parlamento siano in qualche misura condizionati (anche dal referendum regionale)».

dizioni di autonomia accordate»<sup>51</sup>, nel suo Consiglio regionale si era comunque prospettata la posizione che caratterizza, invece, le richieste di Lombardia e Veneto: si chiedeva «quale condizione per la sottoscrizione il superamento immediato del criterio della “spesa storica” per l’attribuzione delle risorse secondo il criterio dei “fabbisogni standard”»<sup>52</sup>. In Lombardia, oltre alla definizione dei fabbisogni standard, vi era anche la richiesta del passaggio dai trasferimenti statali alla compartecipazione al gettito erariale: in altri termini era chiara la volontà di allinearsi con il sistema di finanziamento delle regioni speciali, che «garantisce, soprattutto a quelle del nord, risorse *pro capite* superiori dell’80 per cento a quelle delle regioni ordinarie»<sup>53</sup>. Sulla stessa scia il Veneto chiedeva che i 9/10 delle tasse restassero sul territorio regionale per la copertura di ventitré materie da assumere a titolo esclusivo<sup>54</sup>, aumentando dunque le pretese rispetto a quell’80 per cento dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale.

Si tratta di “esigenze” certamente alimentate anche da quel senso di ingiustizia maturato al confine tra il Veneto e le due vicine Regioni a statuto speciale e tra la Lombardia e la specialità del Trentino-Alto Adige: disparità di trattamento che è alla base del fenomeno di rilievo costituzionale della migrazione<sup>55</sup> di Comuni verso la speciale regione

---

<sup>51</sup> Regione Emilia-Romagna – Assemblea Legislativa Atto di Indirizzo – Risoluzione n. 6129 – Risoluzione presentata a conclusione della fase preliminare concernente il negoziato volto alla sottoscrizione dell’Intesa con il Governo per il conseguimento di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell’articolo 116, comma terzo, della Costituzione (*Prot. DOC/2018/81 del 12 febbraio 2018*).

<sup>52</sup> Così O.D.G. del Gruppo Assembleare Lega Nord Emilia e Romagna sul seguente oggetto assembleare: “Comunicazione del Presidente della Giunta circa gli esiti del negoziato con il Governo, ai fini della formale sottoscrizione dell’Intesa prevista dall’art. 116, comma terzo, della Costituzione” del 12 febbraio 2018, ma nella stessa direzione si muovono le Regioni Veneto e Lombardia.

<sup>53</sup> E. BUGLIONE, *L’autonomia finanziaria come snodo dell’autonomia regionale?*, in *Issirfa.it*, novembre 2016.

<sup>54</sup> La deliberazione del Consiglio Regionale n. 155 del 15 novembre 2017 chiedeva “*le seguenti quote di compartecipazioni ai tributi erariali: nove decimi del gettito dell’Irpef, nove decimi del gettito dell’Ires, nove decimi del gettito dell’imposta sul valore aggiunto (Iva)*”. Vedi proposta di legge statale da trasmettere al Parlamento nazionale, ai sensi dell’articolo 121 della Costituzione dal titolo: “Iniziativa regionale contenente, ai sensi dell’articolo 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto, in attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione” d’iniziativa della Giunta Regionale del Veneto. (Progetto di legge statale n. 43).

<sup>55</sup> A. D’ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali*, in *Forumcostituzionale.it*, 2007, con lungimiranza ha sempre dato il massimo rilievo

confinante il cui benessere le limitrofe regioni concorrono a finanziare. Ciò non toglie che queste richieste sembrerebbero configurare vere e proprie pretese, eccedenti rispetto alle esigenze dell'autonomia così come delineate dalla nostra Costituzione nell'ambito dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica. La radicalizzazione del criterio della territorialità regionale del gettito, in particolare, rischia di produrre la frammentazione del popolo sovrano in modo sostanziale, pur senza assumere la forma della secessione territoriale.

Anche chi crede che non esista autonomia politica senza autonomia finanziaria, infatti, ritiene che sia opportuno «ammettere esplicitamente che l'autonomia di entrata e di spesa delle regioni non può che essere “marginale”, soprattutto se si vuole che esse continuino ad esercitare funzioni prioritarie rispettando livelli essenziali di prestazioni uniformi sul territorio nazionale – cosa da molti ritenuta elemento costituente del diritto di cittadinanza»<sup>56</sup>.

La questione coinvolge, in particolare, più che lo stato di salute del principio autonomistico, il vero e proprio stato “della salute” dell'intero popolo italiano, le cui prestazioni sociali sono in gran parte affidate alle autonomie territoriali<sup>57</sup>, prive non di rado delle risorse necessarie ad assicurare i diritti sociali, a partire da quello *ex art. 32 Cost*<sup>58</sup>. È un risultato che si è ottenuto con l'ipertrofia del «coordinamento della finanza pubblica» da parte dello Stato che, invece di eser-

---

costituzionale a un fenomeno sintomatico di profondo malessere maturato nelle pieghe delle asimmetrie del benessere in Italia. Si ricorda che a novembre 2017 il Comune di Sappada si è distaccato dalla regione Veneto e aggregato alla Regione Friuli Venezia Giulia.

<sup>56</sup> E. BUGLIONE, *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, cit., sostiene che «appare proibitivo estendere alle regioni ordinarie la soluzione che consente alle regioni speciali di beneficiare di un'autonomia di spesa molto più consistente (52% contro 14%). Tale risultato è infatti da attribuire quasi esclusivamente al fatto che il sistema di finanziamento delle regioni speciali garantisce, soprattutto a quelle del nord, risorse pro capite superiori dell'80% a quelle delle regioni ordinarie, per cui il peso su di esse delle entrate necessarie al finanziamento del fabbisogno stimato in sanità è inevitabilmente minore».

<sup>57</sup> Sul rapporto tra federalismo e stato sociale si rinvia a A. CANTARO – M. DEGNI (a cura di), *Il principio federativo. Federalismo e Stato sociale*, Molfetta 1995.

<sup>58</sup> Per la tutela della salute, si rinvia in particolare a Corte cost., sent. n. 169 del 2017, dove si afferma che «la persistenza di tale situazione può causare la violazione degli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., nei casi in cui eventuali disposizioni di legge trasferiscano “a cascata”, attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie (in tal senso sentenza n. 275 del 2016)».

citare questa sua essenziale competenza indicando i principi fondamentali che le autonomie regionali devono rispettare e implementare per garantire i diritti costituzionali, ha imposto la riduzione per tagli lineari della spesa pubblica. È la stessa Corte costituzionale, che pure ha avallato la trasformazione di questa materia di potestà concorrente in una materia trasversale statale, a segnalare la necessità di un cambio di rotta da parte dello Stato. Con la sentenza n. 154 del 2017, infatti, ha condannato la prassi «del legislatore statale di incidere “a ripetizione”, con una forma di “transitorietà permanente”, sulla capacità di spesa delle Regioni, destinata in particolare a soddisfare “la quota prevalente dei servizi e dei diritti dello Stato sociale, tra cui principalmente il diritto alla salute”», per di più «sottraendo di fatto al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi» di queste manovre<sup>59</sup>.

Ciò nonostante, suscita molte perplessità pensare di uscire dalla crisi del principio autonomistico – causata certamente dall’eccesso di rivendicazione di competenze da parte dello Stato, ma soprattutto dalla prevalenza del coordinamento finanziario su qualunque riparto di competenza – scegliendo la strada dell’ampliamento delle (rinnegate) forme ordinarie di autonomia per alcune Regioni, che in tal modo otterrebbero la possibilità di sottrarsi ai doveri di compartecipazione alla solidarietà nazionale trattenendo sul proprio territorio parte cospicua del gettito<sup>60</sup>. Le pre-intese tra Governo e le tre citate Regioni firmate il 28 febbraio 2018, infatti, hanno visto al centro della negoziazione proprio questi profili. Anche se sarà una Commissione paritetica tra Stato e Regione a determinare le modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali in relazione alle nuove competenze regionali, si è deciso che i fabbisogni *standard* saranno stabiliti in base alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale. Il criterio della territorialità del gettito corrisponde senza infingimenti all’idea “prima noi corregionali, poi gli altri”, secondo un crinale noi/voi che non si premura affatto di manifestare la propria solidarietà con il resto della Repubblica.

---

<sup>59</sup> Cfr. L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell’autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l’equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivistaaic.it*, n. 1 del 2018.

<sup>60</sup> O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, Convegno Astrid – Cranec, *Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma, 27 giugno 2017, in *ASTRID RASSEGNA*, n. 14/2017.

Si giunge così all'apice del regionalismo competitivo che si allontana sempre di più da un'accezione positiva di autonomia, intesa come partecipazione all'individuazione e al perseguimento dell'interesse nazionale che, viceversa, richiede una piena consapevolezza dell'interdipendenza tra le varie comunità regionali nella Repubblica una e indivisibile.

Già adesso l'unità della Repubblica è fortemente indebolita, come dimostrano gli studi che denunciano un aggravamento del divario Nord e Sud del paese e che parlano di «assuefazione»<sup>61</sup> degli italiani alle migrazioni Sud-Nord, dovute a vere e proprie «spinte espulsive presenti nelle regioni meridionali»<sup>62</sup> a causa della concentrazione delle risorse e degli investimenti nelle aree forti del Paese. Ulteriori divaricazioni nella distribuzione della ricchezza e nell'erogazione delle prestazioni pubbliche non possono che essere divisive, tradendo quella consapevolezza dell'interdipendenza che è alla base dell'accezione positiva di autonomia come motore e presidio dell'unità repubblicana e dell'interesse nazionale.

---

<sup>61</sup> Si rinvia agli annuali rapporti Svimez *Sull'Economia del Mezzogiorno*. In quello del 2017 si prevede che il Mezzogiorno recupererà i livelli pre-crisi del 2008 dieci anni dopo il Centro-Nord.

<sup>62</sup> M. COLUCCI – S. GALLO (a cura di), *L'arte di spostarsi. Rapporto 2014 sulle migrazioni interne in Italia*, Roma, 2014.







# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)