

14 DICEMBRE 2018

Istanze autonomiste e secessioniste
nelle pronunce dei giudici
costituzionali

di Tanja Cerruti

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali

di **Tanja Cerruti**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Sommario: 1. Corti e istanze secessioniste o autonomiste. 2. Il mondo anglosassone: Canada e Stati Uniti di fronte a un'ipotesi secessionista. 3. La Germania come esempio improbabile e l'Ucraina come esempio effettivo di secessione. 4. Il contributo del Tribunale costituzionale alle recenti vicende del separatismo in Spagna. 5. La Corte costituzionale italiana fra sovranità e autonomia. 6. Quale ruolo per le Corti.

1. Corti e istanze secessioniste o autonomiste

Le vicende che, muovendo dall'aspirazione all'indipendenza o al godimento di maggiori forme di autonomia in alcune parti del territorio nazionale, portano alla secessione o a tentativi di secessione di Stati già unitari ovvero all'attivazione di procedure volte a ridisegnare il riparto di competenze fra centro e periferia, vedono spesso l'intervento dei giudici costituzionali (o, in loro assenza, dei vertici della magistratura ordinaria), cioè di quegli organi che sono istituzionalmente preposti a tutelare la legittimità costituzionale nell'ordinamento e, quindi, tendenzialmente anche a preservarne l'integrità territoriale.

Chiamati a pronunciarsi su specifiche istanze ovvero sulla legittimità costituzionale di atti adottati, a vario titolo, dalle regioni in cerca di indipendenza o di maggiore autonomia, tali giudici si sono trovati a scrivere importanti pagine di diritto costituzionale non solo in relazione ai singoli aspetti sottoposti alla loro attenzione, ma anche su concetti fondamentali come federalismo, unitarietà e sovranità dello Stato, autonomia territoriale, diritto all'autodeterminazione, quasi sempre in assenza di specifiche disposizioni costituzionali cui fare riferimento o a loro integrazione.

Tranne il caso di alcune Carte dell'Europa socialista, infatti, in cui ai popoli era riconosciuto il "diritto all'autodeterminazione, compreso il diritto alla separazione", la clausola secessionista non viene solitamente menzionata nelle Costituzioni, in quanto suscettibile di introdurre una "condizione di potenziale dissoluzione dell'integrità territoriale dello Stato, destinata a contraddirne l'essenza stessa", che implica la sua unità politica¹.

¹ C. DE FIORES, *Secessione e costituzionalismo. Alle origini di un dibattito ancora attuale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2014, p. 1021 che fa riferimento alle Costituzioni sovietiche e della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia. Analogamente secondo M. NICOLINI, *La costruzione territoriale dell'identità costituzionale tra finzioni giuridiche e "trauma"*

Anche quando presente, la clausola non è sempre risultata sufficiente ad assicurare una conduzione lineare del processo disgregativo. Se le sue previsioni sono state infatti sostanzialmente rispettate nel 2006, in occasione del distacco del Montenegro dalla Serbia, in alcuni casi, soprattutto nell'Europa centro-orientale dopo la caduta del muro di Berlino, le dinamiche secessioniste si sono sviluppate al di là delle forme previste dalla Costituzione, talvolta senza conseguenze di particolare gravità, come nel caso della scissione della Federazione cecoslovacca, talaltra degenerando invece in dolorosi conflitti armati, com'è avvenuto nella ex Jugoslavia.

Alla luce degli interventi effettuati, in Italia e in taluni altri ordinamenti, dai giudici costituzionali o supremi ci si soffermerà quindi sul ruolo da questi assunto nelle dinamiche separatiste, con l'obiettivo di verificare anche se ed eventualmente quanto tale apporto abbia trasceso la sfera giurisdizionale per invadere, com'è stato talvolta rimproverato ma com'è forse inevitabile², quella più propriamente politica.

2. Il mondo anglosassone: Canada e Stati Uniti di fronte a un'ipotesi secessionista

Il primo caso giurisprudenziale a cui si fa tradizionalmente riferimento riguarda la vicenda del Texas che, poco dopo la Guerra di secessione americana, si rivolge alla Corte Suprema per domandare la restituzione di obbligazioni che il suo *Military Board* aveva dato a due persone in cambio di rifornimenti necessari per la guerra. Dal momento che la Costituzione attribuiva agli Stati il diritto di chiedere l'*original jurisdiction* della Corte (art. III³), questa si trova in primo luogo a valutare la legittimazione ad agire dell'attore e, nello specifico, il possesso, da parte sua, della qualifica di Stato nelle vari fasi della vicenda. In proposito la Corte afferma che uno "Stato" esprime l'idea combinata di popolo, territorio e governo ("*A state, in the ordinary sense of the Constitution, is a political community of free citizens, occupying a territory of defined boundaries, and organized under a government sanctioned and limited by a written constitution, and established by the consent of the*

della secessione, in *Studi parlam. e di politica cost.*, n. 179-180/2013, pp. 11 ss., in queste Carte "il problema della compatibilità della secessione con la Costituzione si risolve in un'auto-rottura facoltizzata di quest'ultima".

² Sulla doppia anima della Corte v., *ex plurimis*, R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 6, che ricorre alla metafora del "Giano bifronte, con un volto che guarda al legislatore e l'altro al giudice"; A. SPADARO, *Sulla intrinseca "politicalità" delle decisioni "giudiziarie" dei tribunali costituzionali contemporanei, in federalismi*, n. 5/2017, p. 15, che definisce fisiologico, negli ordinamenti costituzionali contemporanei, il "pendolo fra politicalità e giurisdizionalità"; ritiene che proprio la "natura ibrida della Corte, politica e giurisdizionale insieme" ne abbia rafforzato il ruolo nel sistema (pur mettendo in guardia sulla possibilità che la prevalenza dell'anima politica possa porre in discussione la funzione di garante) E. CATELANI, *Giustizia costituzionale tra "anima politica" ed "anima giurisdizionale" e sua incidenza sulla forma di governo*, in *federalismi*, n. 8/2017, p. 2, mentre T.F. GIUPPONI, *Il conflitto tra giustizia e politica. Verso una "democrazia giudiziaria"?*, in *forumcostituzionale Rassegna*, n. 5/2016, p. 8, si sofferma sulle diverse conseguenze che derivano dal fatto che le Corti si configurino come "arbitri imparziali" o come "vere e proprie parti del conflitto tra giustizia e politica".

³ Sulle competenze della Corte Suprema v., *ex plurimis*, M.E. COMBA, *Le declinazioni del pluralismo normativo nella forma di Stato multilivello e l'impatto sulla giurisdizione: il Judicial federalism degli Stati Uniti*, in *federalismi*, n. 11/2017.



governed”). L’unione di tali Stati forma, sotto una Costituzione comune, un’unità distinta e maggiore, che la Costituzione designa come Stati Uniti e fa del popolo e degli Stati che la costituiscono un popolo ed un Paese. L’Unione, come strutturatasi a seguito delle sue vicende storico-politiche, viene poi definita perpetua ed indissolubile (“*What can be indissoluble if a perpetual Union, made more perfect, is not?*”) ma tali caratteristiche non implicano la perdita dell’esistenza distinta ed individuale o del diritto all’autodeterminazione degli Stati. I poteri non delegati agli Stati Uniti e non vietati agli *States*, benchè più limitati rispetto a quelli garantiti loro ai tempi della Confederazione, sono infatti dalla Costituzione riservati agli Stati o al popolo. La tutela degli Stati (che non perdono la loro “*separate and independent autonomy*”) e dei loro governi costituisce anzi uno degli obiettivi perseguiti dalla Costituzione, al pari della tutela dell’Unione e del suo governo⁴.

Pur salvaguardando, quindi, la sfera di autonomia e di libertà riconosciuta dalla Costituzione agli Stati membri, annoverata anzi fra gli stessi obiettivi della federazione, la Corte non esita a definire lo Stato federale in termini di perpetuità, indissolubilità ed indistruttibilità, lasciando chiaramente intendere che non sarebbe compatibile con la Costituzione un suo smembramento.

Molti decenni dopo è di nuovo un giudice d’oltreoceano a pronunciarsi sulla possibilità di secessione di uno stato membro dalla federazione. Nello specifico, il Governo canadese si rivolge alla Corte Suprema sottoponendole alcuni quesiti in merito alla possibilità che il Québec si separi dal resto del Paese. Il prestigio generalmente riconosciuto a tale organo a motivo della sua stessa giurisprudenza nonché delle garanzie di indipendenza offerte dai suoi componenti induce forse il Governo a sperare che esso si pronunci espressamente in favore della conservazione del sistema vigente, contribuendo a risolvere i problemi della regione del Québec⁵.

Sono note le tre domande che vengono rivolte alla Corte: se, vigente la Costituzione canadese, l’Assemblea nazionale, il legislativo o il governo del Québec possano procedere unilateralmente alla secessione; se il diritto internazionale riconosca loro tale facoltà e, in caso affermativo, se questa si possa basare sul diritto all’autodeterminazione; quale dei due prevalga in caso di contrasto fra il diritto interno e quello internazionale.

⁴ *Texas v. White*, 74 U.S. (7 Wall) 700, 1869, in cui si afferma ancora che in tutte le sue disposizioni la Costituzione guarda ad un’unione indistruttibile, composta da Stati indistruttibili.

⁵ N. OLIVETTI RASON, *A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/1999, pp. 890, s. Ritenendo non legittima l’iniziativa del Governo centrale, il Québec non interviene. I suoi cittadini si erano espressi due volte in merito all’indipendenza, nel 1980 (in cui avevano vinto i fautori della permanenza nel Canada con circa il 59,56% dei voti) e nel 1995 (quando l’opzione separatista si era affermata con circa il 49,4% dei voti, dimostrando così la forte spaccatura dell’elettorato).

Le risposte del Giudice supremo sono precedute dall'affermazione della sua competenza a pronunciarsi sulla questione e, già in riferimento al primo quesito, da una ricostruzione delle vicende storiche che hanno portato alla delimitazione dell'assetto costituzionale vigente.

Nel merito, tale quesito viene risolto considerando alcuni elementi propri del sistema canadese, principi non scritti ma costitutivi, al pari delle disposizioni scritte, del diritto costituzionale del Paese⁶. Il primo è il carattere federale del Canada, che emerge sia dalle disposizioni costituzionali, sia dalla realtà politica. Il secondo è la democrazia, valore fondamentale che, intrecciandosi con il precedente, attribuisce una legittimazione alle maggioranze di ogni Provincia (pur non dovendosi ricondurre la legittimazione politica al solo rispetto della volontà popolare o della maggioranza, senza considerare altri valori costituzionalmente protetti). A federalismo e democrazia si collega il terzo elemento, dato dalla combinazione di costituzionalismo e principio di legalità. L'ultimo principio costituzionale da considerare è quello della tutela delle minoranze, garantita dalla normativa canadese sotto i profili linguistico, religioso e dell'istruzione.

Alla luce di tali principi la Corte afferma che, pur nel silenzio della Costituzione, la secessione come frutto dell'iniziativa di un gruppo che cerchi di staccarsi dal resto dello Stato è quindi pensabile solo in conseguenza di un processo di negoziazione che porti a una revisione costituzionale; risulta invece illegittima se intesa come atto unilaterale. Lo Stato federale e le altre Province non potrebbero ignorare il caso in cui la maggioranza dei suoi abitanti si pronunciasse per la secessione con “*a clear majority vote on a clear question*”.

Proprio questa affermazione risulta cruciale nella delimitazione del ruolo fra politica e giurisdizione: la Corte afferma la necessità di considerare la volontà degli elettori ma non specifica cosa debba intendersi per *clear question* né, soprattutto, per *clear majority*, rimettendone la definizione agli attori politici⁷, ai quali

⁶ Sulla funzione delle regole non scritte, non solo di esegesi ma anche di integrazione di quelle scritte, v. *amplius* S. CHOUDHRY - R. HOWSE, *Constitutional Theory and the Quebec Secession Reference*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, n. 2/2000, pp. 155 ss.

⁷ Mette in luce questo aspetto anche J.F. GAUDREAU-DESBIENS, *Le riconfigurazioni territoriali negli Stati Uniti e in Canada: prolegomeni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2010, p. 1038. Secondo S. MANCINI, *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione*, in *Osservatorio costituzionale*, gennaio 2015, in questa delimitazione di ruoli quello della Corte si limita alla “identificazione degli elementi costituzionali rilevanti, lasciando gli altri aspetti delle negoziazioni esclusivamente agli attori politici”. In proposito D. LOPRIENO, *Origini e conseguenze del “Renvoi” relativo alla secessione del Québec*, in *Amministrare*, n. 1-2/2002, pp. 273 ss. osserva che se sulla chiarezza del quesito si può ritenere che essa alluda alla non ambiguità dello stesso, a proposito della maggioranza il giudice fa un riferimento sia quantitativo, che implicherebbe la necessità di un consenso ampio, sia qualitativo, che implicherebbe la consultazione dei diversi soggetti che sarebbero coinvolti da un'eventuale secessione. A tali indicazioni gli attori politici hanno successivamente dato attuazione con l'approvazione, nel 2000, della *Loi de clarification (Clarity Act)*, S.C. 2000, ch. 26 che, ai fini della validità della consultazione referendaria sulla secessione, impone al legislativo di prendere in considerazione sia il quorum costitutivo, sia quello deliberativo [2 (2)].

spetta anche la valutazione dei risultati di eventuali negoziazioni. Un ruolo potenzialmente attivo viene riconosciuto altresì alla Comunità internazionale, la quale prenderebbe probabilmente in migliore considerazione una secessione che si consumi nel rispetto degli accordi intercorsi fra le parti⁸.

Quanto al secondo quesito la Corte afferma che, pur potendosi definire come “popolo” il gruppo francofono del Québec, questo non è sufficiente ai fini di legittimarne l’autodeterminazione “esterna” che l’ordinamento internazionale riconosce nelle sole tre ipotesi di colonizzazione; soggiogazione, dominio o sfruttamento; impedimento, nell’ordinamento statale di appartenenza, a perseguire il proprio diritto all’autodeterminazione, ipotesi quindi chiaramente assenti nel caso canadese. La pronuncia assume poi toni decisamente politici affermando che è possibile che il Québec pervenga alla secessione di fatto con un distacco che risulterebbe incostituzionale ma che potrebbe successivamente ottenere riconoscimento da parte della Comunità internazionale.

Per quanto infine concerne il terzo quesito, la Corte non ravvisa l’eventualità del contrasto fra il diritto interno e quello internazionale⁹.

A questa pronuncia viene concordemente riconosciuta una portata storica¹⁰, sia per l’ampiezza del suo respiro, sia per il grande equilibrio di cui dà prova nei confronti delle parti coinvolte (il governo federale e quello delle provincia secessionista), entrambe le quali ne hanno infatti apprezzato la soluzione bilanciata¹¹. Essa ha poi assunto un ruolo centrale non solo nel dibattito interno sul futuro della provincia francofona¹² ma anche, in una più generale prospettiva giuscomparatista, in relazione alla tematica della secessione¹³.

Fra le più recenti vicende secessioniste del mondo anglosassone occorre menzionare il caso del distacco del Regno Unito dall’Unione europea e il referendum scozzese del 2014 che verranno però lasciati ai margini in quanto non hanno sino ad ora comportato interventi significativi da parte di organi giurisdizionali.

⁸ Ritiene che la Corte “internationalised the issue in conferring to other States a key role in indirectly evaluating the negotiation process” P. DUMBERRY, *The Secession Question in Quebec*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2015, p. 365.

⁹ *Renvoi relatif à la secession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

¹⁰ D. LOPRIENO, *op. cit.*, 267; parla di “politically deft judgment” B.L. BERGER, *Faith in Sovereignty: Religion and Secularism in the Politics of Canadian Federalism*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4/2014, p. 945.

¹¹ P. DUMBERRY, *op. cit.*, p. 369.

¹² S. CHOUDHRY - R. HOWSE, *op. cit.*, p. 143.

¹³ N. OLIVETTI RASON, *op. cit.*, p. 891.

3. La Germania come esempio improbabile e l'Ucraina come esempio effettivo di secessione

Passando al continente europeo, poco nota ma singolare è la vicenda che ha visto di recente protagonista il Tribunale costituzionale federale tedesco, chiamato a pronunciarsi sul ricorso di un cittadino contro il rigetto di una richiesta di referendum sull'indipendenza della Baviera, referendum che avrebbe coinvolto solo gli abitanti di tale regione.

Il Tribunale articola la sua breve decisione intorno a tre affermazioni: primo, la Germania è uno Stato nazionale fondato sul potere costituente del popolo tedesco; secondo, gli Stati non sono padroni della Costituzione, quindi una regione non può decidere su una questione che riguarda il sistema costituzionale in cui la sovranità spetta al popolo tedesco; terzo la Costituzione non contempla istanze secessioniste manifestate per via referendaria¹⁴.

Nella giurisprudenza di Karlsruhe il riferimento ai “Padroni della Costituzione” si ritrova del resto anche in altre pronunce intervenute nelle dinamiche costituzionali di un Paese inserito in un sistema multilivello, come quelle sui rapporti fra lo Stato e l'Unione europea o quelle inerenti alle relazioni finanziarie fra i livelli di governo¹⁵.

Una sentenza del giudice costituzionale si è avuta anche nel caso della secessione della Crimea. La Corte ucraina si è pronunciata infatti sul decreto, adottato dall'Assemblea della regione separatista, con cui si fissavano la data e i quesiti del referendum e si dichiarava di voler entrare a far parte delle Federazione russa. Dopo aver richiamato le disposizioni costituzionali che sanciscono i principi di unitarietà ed integrità territoriale, supremazia della Costituzione rispetto alle altre fonti, esercizio dell'autonomia locale nei limiti dell'ordinamento nazionale, cui sono riservate tutte le decisioni relative al territorio, sovranità popolare, con particolare riferimento al suo esercizio attraverso il referendum (distinguendo quelli da celebrarsi a livello nazionale da quelli di carattere locale), decentramento territoriale e status e prerogative della Crimea, la Corte afferma che gli stessi risultano violati dal decreto in esame, che porterebbe alla secessione di una parte del territorio nazionale a seguito di un referendum che non coinvolge tutta la popolazione ucraina e la cui indizione e disciplina spetterebbe, *ratione materiae*, solo agli organi statali; impone l'interruzione di tutte le operazioni relative a tale consultazione¹⁶.

¹⁴ 2 BvR 349/16.

¹⁵ G. DELLEDONNE, *I Länder non sono i padroni della Costituzione: il Bundesverfassungsgericht di fronte a un tentativo secessionista bavarese*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017, p. 147; J.A. MONTILLA MARTOS, *The independence referendum in Germany*, Instituto de Derecho Público, Universitat de Barcelona, in http://idpbarcelona.net/docs/blog/referendum_germany.pdf.

¹⁶ *Judgment of the Constitutional Court of Ukraine as of 14 March 2014 №2-pn/2014 in case of №1-13/2014 on holding of the referendum in the Autonomous Republic of Crimea*, in www.mfa.gov.ua.

Com'è noto, però, in un contesto di democrazia non ancora consolidata, l'intervento della Corte non è valso a impedire il distacco della Crimea dall'Ucraina, consumatosi in violazione di quanto previsto dalla Costituzione di Kiev¹⁷.

4. Il contributo del Tribunale costituzionale alle recenti vicende del separatismo in Spagna

Le vicende del, per ora solo prefigurato, secessionismo spagnolo sono strettamente legate agli interventi dell'organo di giustizia costituzionale che ne ha quasi scandito le fasi, esercitando, soprattutto con alcune pronunce, un'influenza decisiva sugli eventi successivi.

Pur volendosi concentrare l'attenzione sulle più recenti vicende catalane, occorre menzionare la STC 103/2008, con cui il Tribunale costituzionale annulla una legge dei Paesi baschi che fissava data e quesiti di una consultazione sul futuro della Regione. Affermando la prevalenza del circuito rappresentativo su quello di democrazia diretta e dopo una accurata prospettazione delle differenze che intercorrono fra il referendum e le altre forme di consultazione o partecipazione popolare, il Tribunale ravvisa nella fattispecie in esame un'ipotesi di referendum, la cui autorizzazione è riservata quindi allo Stato. In secondo luogo ribadisce che talune questioni, come quelle inerenti le fondamenta dell'ordinamento costituzionale, richiedono di essere disciplinate solo nelle forme previste dalla Costituzione. Per entrambi gli aspetti affrontati tale pronuncia è divenuta oggetto di costanti richiami da parte della giurisprudenza successiva¹⁸.

Rimanendo invece sul fronte catalano, la prima decisione cui fare riferimento è quella che, nel 2010, interviene sullo Statuto di autonomia, adottato nel 2006 e subito oggetto di ricorsi di costituzionalità concernenti numerose sue disposizioni. Il Tribunale si pronuncia con la corposa sentenza STC 31/2010, con cui alcune disposizioni vengono dichiarate totalmente o parzialmente incostituzionali e altre fatte salve grazie ad un'interpretazione che ne ridimensiona la portata.

Le prime concernono principalmente l'uso "preferenziale" della lingua catalana, le competenze di alcuni organi della Comunità (soprattutto in ambito giudiziario) e il settore economico-finanziario.

Le seconde investono ulteriori molteplici aspetti; fra i profili più rilevanti della categoria, c'è quello concernente la disposizione, che si rivelerà fondamentale nella successiva evoluzione degli eventi, che

¹⁷ Sulla vicenda v. anche L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale costituzionale spagnolo sulla dichiarazione di sovranità della Catalogna*, in *federalismi*, n. 10/2014, p. 18; C. FILIPPINI, *La Crimea: da repubblica autonoma dell'Ucraina a repubblica della Federazione di Russia*, in *federalismi*, n. 6/2014; G. BOGGERO, *Prime riflessioni sul diritto all'autodeterminazione della Crimea e di Sebastopoli nella crisi costituzionale dell'Ucraina*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2014; P. CALZINI, *Il caso della Crimea: autodeterminazione, secessione e annessione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2014; A. DE GUTTRY, *Crisi ucraina: quel referendum è illegittimo*, in *Commentary ISPI*, 7.4.2014.

¹⁸ STC 103/2008 dell'11.09.2008.

riconosce alla *Generalitat* catalana il potere di disciplinare ed eventualmente convocare qualunque forma di consultazione popolare, al di fuori di quelle previste dall'art. 149.1.32 della Costituzione (che riserva allo Stato la "autorizzazione alla convocazione di consulte popolari per mezzo di referendum"). Richiamando il precedente del 2008, il Tribunale fa salva la disposizione, asserendo che nell'eccezione ivi prevista debbano ritenersi inclusi tutti gli aspetti della disciplina del referendum, che rimane quindi prerogativa esclusiva statale¹⁹.

Uno degli aspetti più contestati della pronuncia ha ad oggetto l'affermazione, contenuta nel Preambolo dello Statuto, secondo cui il Parlamento catalano ha proclamato la Catalogna come "*nación*" e questo comporta il suo riconoscimento come "*nacionalidad*" ai sensi dell'art. 2 della Costituzione spagnola (che garantisce l'autonomia alle *nacionalidades* e *regiones* esistenti in Spagna). A questo proposito la Corte si sofferma sulla molteplicità di significati cui il termine "*nación*" può alludere, prestandosi ad essere utilizzato nella sfera culturale, storica, linguistica, sociologica, religiosa oppure assumendo rilievo dal punto di vista giuridico-costituzionale e afferma che l'unica nazione riconosciuta dalla Costituzione è quella spagnola, dalla quale deriva la sovranità. La *nación* menzionata nello Statuto (così come il diritto all'autogoverno riconosciuto alla stessa) deve essere letta in conformità con la Costituzione, nel quadro tracciato dall'art. 2, che gli attribuisce la condizione di comunità autonoma²⁰.

La pronuncia sullo Statuto catalano risulta oggetto di molteplici rilievi, spesso critici, non solo da parte dei sostenitori ma anche da parte degli oppositori del separatismo catalano²¹. Eliminando "buona parte delle grandi scelte politiche" compiute dallo Statuto²², la sentenza è anzi da più voci accusata di essere stata uno dei fattori scatenanti dell'accentuazione delle istanze indipendentiste²³, risultando addirittura

¹⁹ J.M. CASTELLÀ ANDREU, *The Proposal for Catalan Secession and the Crisis of the Spanish Autonomous State*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2015, p. 438, pone l'accento anche sul passaggio in cui la sentenza, rimettendola alla disciplina statale, limita la portata delle disposizioni dello Statuto che rendevano obbligatoria la partecipazione degli organi di governo catalani in quelli statali (FJ par. 111 e 114). Sul referendum, sulla scia di altra dottrina M.Á. PRESNO LINERA, *Law and disagreement: el "caso de Cataluña en España"*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2015, p. 71, ss, ravvisa una parziale contraddizione fra questa pronuncia e quella del 2008, che sembrava più aperta alla possibilità di una sua indizione da parte delle Comunità, se lo Statuto riconosceva loro la relativa competenza.

²⁰ STC 31/2010 del 28.06.2010.

²¹ I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e Catalogna*, in *costituzionalismo*, n. 2/2016, p. 88.

²² J.M. CASTELLÀ ANDREU (trad. D. Chinni), *La secessione catalana, tra politica e diritto*, in *Studi parlam. e di politica cost.*, n. 177-178/2012, p. 13, che annovera fra le altre cause che hanno favorito i moti indipendentisti il rifiuto del Governo di negoziare un "patto fiscale" sulla base dei modelli basco e navarro, che avrebbe permesso una gestione delle entrate più favorevole, secondo i catalani, alla loro Regione e l'influenza della grave crisi economico-finanziaria che ha colpito la Spagna dal 2008, accompagnata da una profonda crisi politico-istituzionale.

²³ In tal senso M. BARCELO' i SERRAMALERA – M. CORRETJA, *El derecho a decidir en Cataluña: cronología de la construcción de un nuevo derecho democrático*, in *federalismi*, n. 4/2015, p. 7; mentre M.Á. PRESNO LINERA, *op. cit.*, p. 67, ricorda come il senso di frustrazione dei Catalani sia risultato accentuato dal fatto che l'anno successivo l'Andalusia abbia proceduto all'approvazione di uno Statuto dai contenuti in parte analoghi ai loro senza incorrere in alcun

colpevole di aver spezzato il patto stipulato fra le Assemblee rappresentative della Catalogna e della Spagna e ratificato con referendum dal popolo catalano in occasione dell'approvazione dello Statuto²⁴.

Ad essere in qualche modo delegittimato da questa decisione non sarebbe poi solo lo Statuto catalano ma lo stesso Tribunale costituzionale, la cui "visione centralista" non lo renderebbe idoneo a "rappresentare in modo efficace la composizione asimmetrica della realtà territoriale" su cui ha giurisdizione²⁵. Quanto al ruolo di tale organo, secondo alcuni esso avrebbe peccato di eccessivo attivismo, ricorrendo a "tecniche interpretative che massimamente ne esaltano le virtù creative e lo contrappongono, frontalmente, al decisore politico"²⁶, secondo altri invece avrebbe dato prova di un sostanziale *self-restraint*, motivando le sue decisioni soprattutto dal punto di vista tecnico (limitandosi cioè a subordinare l'approvazione di eventuali modifiche al rispetto del procedimento legislativo previsto per la materia in oggetto)²⁷.

Un problema ulteriore è rappresentato dalla lunga gestazione di questa pronuncia, che ha fatto sì che lo Statuto si sia applicato per più di tre anni prima di essere reinterpretato o dichiarato incostituzionale dal Giudice delle Leggi.

Negli anni successivi alla sentenza in Catalogna si susseguono una serie di eventi, non ripercorsi qui nel dettaglio, che denotano un crescente coinvolgimento della popolazione e dei suoi esponenti politici in favore dell'ipotesi secessionista. Uno dei momenti più significativi, del gennaio 2013, è l'approvazione da parte dell'Assemblea rappresentativa di Barcellona della Dichiarazione di sovranità e del diritto a decidere del popolo catalano²⁸ che proclama l'inizio di un processo volto a rendere effettivo l'esercizio del diritto a decidere affinché i cittadini catalani possano pronunciarsi sul proprio futuro politico in accordo con

ricorso di costituzionalità. Sul punto v. anche G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, in *Quad. cost.*, n. 3/2014, p. 705.

²⁴ S. CECCANTI, *Catalogna e Spagna al momento senza uscita*, in *DPCE online*, n. 4/2017, p. 825; J. PÉREZ ROYO, *El Tribunal constitucional y la autonomía de Cataluña: crónica de un disparate*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2017, che basa la sua motivazione sul fatto che lo Statuto, al pari della Costituzione e a differenza delle altre leggi, si alimenta per il consenso del popolo; l'intervento del Tribunale avrebbe fatto venir meno il consenso dei Catalani sul loro Statuto, rendendolo così privo di vita ("*mantiene intacta las paredes de los edificios, pero que elimina la vida que había en ellos*").

²⁵ G. FERRAIUOLO, *Qualche considerazione sull'attualità della questione catalana*, a commento di J. PÉREZ ROYO, *El Tribunal constitucional y la autonomía de Cataluña: crónica de un disparate*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2017.

²⁶ G. FERRAIUOLO, *Qualche considerazione...*, cit., che sul punto riporta l'opinione di chi accusa il Tribunale di avere assunto le vesti di potere costituente, anziché rimanere in quelle di potere costituito.

²⁷ V. FERRERES COMELLA, *The Spanish Constitutional Court confronts Catalonia's "right to decide"* (comment on the judgment 42/2014), in *European Constitutional Law Review*, n. 3/2014, p. 575, che adduce a titolo esemplificativo la dichiarazione d'illegittimità costituzionale di alcune delle disposizioni inerenti l'organizzazione del sistema giudiziario, per la cui riforma sarebbe stata necessaria una legge organica e non la legge statutaria.

²⁸ *Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña*.

nove principi, il primo dei quali è la sovranità. A prova del rilievo assunto dalla giurisprudenza costituzionale, nel Preambolo di tale atto si attribuisce al Tribunale costituzionale, con la sentenza sullo Statuto di autonomia, la responsabilità di aver procurato un arresto nell'evoluzione democratica della volontà collettiva del popolo catalano all'interno dello Stato spagnolo.

Come prevedibile, la Dichiarazione di sovranità viene impugnata dal governo centrale. Il Tribunale interviene inizialmente per sospendere l'atto e poi, con una decisione di grande rilievo, per annullarlo²⁹.

In questa occasione, che rappresenta uno dei momenti di maggiore interesse dal punto di vista costituzionalistico, il Tribunale sembra voler esercitare un ruolo ancor più incisivo che in passato, come dimostra il fatto che, a differenza del 2010, decide in tempi brevi, non precludendosi così la possibilità di influire sulle vicende politiche in corso (per quanto in particolare concerne la decisione del Parlamento spagnolo sulle richieste avanzate dalla Catalogna) e all'unanimità, essendosi allora ritenuta la sua autorità indebolita dalla presenza di *dissenting opinion*³⁰.

Prima di affrontare la questione nel merito, il Giudice delle Leggi si sofferma sulla sua ammissibilità, messa in dubbio per la natura politica del provvedimento impugnato e perviene alla conclusione per cui, pur dovendogli riconoscere natura politica, l'atto possiede caratterizzazione giuridica, risultando potenzialmente in grado di produrre effetti giuridici. La Dichiarazione attribuisce infatti agli organi di governo catalani prerogative, inerenti la sovranità, superiori a quelle che derivano loro dalla condizione di autonomia riconosciuta alla regione dall'ordinamento spagnolo; il carattere assertivo con cui si impone di dare inizio al processo la fa inoltre ritenere estesa al piano giuridico, anche alla luce del fatto che "giuridico" non coincide necessariamente con "vincolante".

Nel merito la pronuncia si compone di una prima parte nella quale, reputando incostituzionale la dichiarazione di sovranità del popolo catalano per violazione di tutti i parametri costituzionali adottati e, soprattutto, degli artt. 1, comma 2, che attribuisce la sovranità nazionale al popolo spagnolo e 2, che fonda la Costituzione sull'indissolubile unità della Spagna³¹, si allinea con i propri precedenti in materia. Da questo deriva anche l'impossibilità di convocare unilateralmente un referendum di autodeterminazione per decidere dell'integrazione della Catalogna nella Spagna, in riferimento al quale il Tribunale richiama a proprio sostegno la celebre pronuncia sul Québec. Il paragone suscita però alcune critiche nella parte in cui equipara due situazioni diverse concernenti, rispettivamente, la possibilità per una regione di secedere unilateralmente e la possibilità di tenere, per propria esclusiva iniziativa, un

²⁹ ATC 156/2013 dell'11.07.2013 (che conferma un provvedimento dell'8.05) e STC 42/2014 del 25.03.2014.

³⁰ V. FERRERES COMELLA, *The Spanish Constitutional Court*, cit, p. 580.

³¹ Gli altri parametri costituzionali sono dati dagli artt. 9, comma 1; 168 della Cost. spagnola e 1; 2, comma 4 dello Statuto catalano.

referendum sull'indipendenza. La Corte canadese aveva contestato solo la decisione di secedere, non quella di celebrare il referendum, che in Québec si è infatti tenuto due volte.

Segue una seconda parte, più innovativa, in cui il diritto a decidere in conformità con i restanti principi espressi nella Dichiarazione (interpretati secondo la lettura datane dallo stesso Tribunale)³² viene fatto salvo in quanto non deve essere considerato come una manifestazione del diritto all'autodeterminazione, non riconosciuto dalla Costituzione spagnola, ma come “una aspirazione politica legittima che può realizzarsi nel rispetto della legalità costituzionale e dei principi di legittimità democratica, pluralismo e legalità ad esso collegati nella dichiarazione”, nel contesto di una democrazia non militante.

La dottrina reputa però contraddittorio il diverso trattamento riservato dalla sentenza a sovranità e diritto a decidere in quanto i due elementi dovrebbero essere considerati come i due lati della stessa medaglia, traendo anzi il secondo il proprio fondamento nella prima³³. Essi avrebbero potuto altresì meritare la stessa sorte, buona o cattiva. Nel primo caso, il concetto di sovranità del popolo catalano avrebbe infatti potuto essere salvato se letto o alla luce della evoluzione storica che ha avuto negli anni e che non lo lega più alla stretta dicotomia fra sovranità e autonomia o come sovranità di una frazione del popolo spagnolo che è sovrano, per cui “se il concetto di popolo è suscettibile di essere segmentato su base territoriale, non si comprende perché... non possa riconoscersi a sua volta la possibilità di un frazionamento anche del concetto di “sovranità”, *rectius*, di sovranità popolare”. Nel secondo caso si sarebbe dovuto dichiarare incostituzionale anche il *derecho a decidir*, *in primis* perché attribuito al popolo catalano e non a quell'assemblea che, pur essendone rappresentativa, sarebbe legittimata a proporre una revisione costituzionale; *secundis* a motivo della forte carica antagonista posseduta da questa espressione, che di fatto sottintende il ricorso a procedure illegittime³⁴. Anche l'approccio strettamente giuridico adottato a proposito della sovranità può dare adito a un paradosso: se la Costituzione può essere emendata in ogni sua parte, questo vale anche per le disposizioni in cui prevede l'unitarietà della Spagna e l'appartenenza della sovranità al suo popolo, non potendosi così escludere, in caso di loro modifica, l'eventualità della secessione³⁵.

³² Oltre alla sovranità, la Dichiarazione enuncia i principi di legittimità democratica, trasparenza, dialogo, coesione sociale, europeismo, legalità, ruolo centrale del Parlamento, partecipazione.

³³ V. FERRERES COMELLA, *The Spanish Constitutional Court*, cit, p. 586.

³⁴ R. IBRIDO, *Il “derecho a decidir” e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo*, in *federalismi*, n. 14/2014, pp. 16-18, che reputa preferibile la seconda ipotesi.

³⁵ Individua infatti come “punto teorico” della vicenda proprio la tensione fra democrazia, processi democratici e di partecipazione politica e diritto di voto da un lato e i limiti procedurali propri del costituzionalismo e dello stato di diritto dall'altro lato F. BILANCIA, *Il “derecho a decidir” catalano nel quadro della democrazia costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2014, p. 990 mentre secondo P. NUEVO, *El marco constitucional para el debate territorial y el ejercicio del derecho a decidir en España. Una aproximación jurisprudencial*, in *Studi parlam. e di politica cost.*, n. 177-178/2012, p. 31 il Tribunale ricorda che la flessibilità delle disposizioni costituzionali non è illimitata.

Quanto al suo ruolo, pur essendo stato volenteroso nel decidere la causa, che avrebbe potuto dichiarare inammissibile, il Tribunale lascia anche intendere che nel mantenimento dell'autorità politica della Costituzione esso è marginale³⁶. Lo ribadisce delimitando le proprie competenze: la Costituzione non contempla tutte le situazioni problematiche che potrebbero verificarsi nell'ordinamento costituzionale, in particolare quelle che derivano dalla volontà di una parte dello Stato di alterare la sua condizione giuridica. Il Tribunale, la cui funzione è di vegliare sullo stretto rispetto della Costituzione, non ha quindi gli strumenti per risolvere tali problemi e richiama gli attori politici a dialogare, rammentando che la sua funzione, se richiesta da una delle parti, può solo consistere nel verificare che i procedimenti che si sviluppano nell'ambito di tale dialogo rispettino le condizioni previste dalla Costituzione³⁷.

Mentre il Tribunale è impegnato nell'elaborazione della sentenza, le vicende politiche si evolvono significativamente. Nel dicembre del 2013 il leader catalano Mas annuncia l'intenzione di convocare per il 9 novembre 2014 una "consultazione non referendaria" per l'indipendenza e fissa i relativi quesiti ("Vuoi che la Catalogna diventi uno Stato?"; "Se la risposta è sì, vuoi che quello Stato sia indipendente?") ma Madrid si oppone, affermando che una decisione del genere spetterebbe allo Stato centrale. Il mese successivo il Parlamento catalano approva allora una proposta con cui chiede al legislativo spagnolo di trasferire alla Regione autonoma il potere di organizzare un referendum sul futuro status della Catalogna; la risposta, negativa, del Parlamento madrileni arriva poco dopo la sopracitata sentenza 42/2014 del Tribunale costituzionale.

Nel corso del 2014 gli eventi continuano a susseguirsi rapidamente: nel mese di settembre la legge n. 10/2014 del Parlamento catalano autorizza la convocazione di una "Consulta non referendaria" da parte del Presidente, il quale vi provvede con proprio decreto. Entrambi gli atti vengono impugnati davanti al Tribunale costituzionale che li sospende. Il Presidente Mas, ancorando la propria azione a disposizioni statutarie e legislative catalane, convoca allora una "Consulta volontaria" che, su istanza del Governo centrale, viene altresì sospesa dal Tribunale costituzionale ma comunque celebrata nelle forme di un "processo partecipativo alternativo" il 9 novembre, con un esito ampiamente favorevole all'indipendenza³⁸.

³⁶ V. FERRERES COMELLA, *The Spanish Constitutional Court*, cit, pp. 584, ss. che ipotizza anche come il Tribunale, affermando che il diritto a decidere può essere esercitato solo nel quadro della Costituzione esistente, sembri lanciare un messaggio di speranza sul fatto che tale Costituzione sia ancora viva.

³⁷ Sottolinea questo aspetto A. GALÁN GALÁN, *Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2014, p. 892.

³⁸ Su tali vicende v. *amplius*, ex plurimis, R. DE CARIA, *I referendum indipendentisti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2014, p. 1621 ss. e V. FERRERES COMELLA (trad. L. Cappuccio), *Le censure del Tribunal Constitucional al referendum catalano sull'indipendenza*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, p. 440. Al voto partecipa circa un terzo degli elettori (spagnoli residenti in Catalogna dai sedici anni in su; catalani residenti all'estero; stranieri residenti in

Il Tribunale interviene quindi anche sulla legge n. 10/2014, che prevedeva due tipologie di consultazioni popolari, evitando di denominarle referendum in modo da poter eludere la riserva di competenza dello Stato centrale e il ricorso alla legge organica. La prima, detta generale, era destinata alla totalità dei cittadini; la seconda, “settoriale”, a particolari gruppi di persone. Le disposizioni sulle consultazioni generali vengono dichiarate incostituzionali. Non servono, a farle salve, né la denominazione attribuita all’istituto (che nei fatti rimane un referendum), né le obiezioni del governo e del parlamento catalano che si appuntano sul suo valore non vincolante, in quanto non è questo il carattere distintivo del referendum rispetto alle altre forme di consultazione popolare; sulla differente età dell’elettorato attivo (che per queste consultazioni è anticipato a sedici anni), in quanto la sua estensione implica comunque la partecipazione dell’intero corpo elettorale; sulle differenze negli aspetti procedurali, fra cui l’assenza di un’amministrazione elettorale indipendente, in quanto le previsioni della legge non ostano a che l’istituto disciplinato si possa considerare un referendum³⁹.

Le vicende spagnole proseguono in un crescendo di tensioni. Nel settembre del 2015 si tengono in Catalogna elezioni politiche, dette “plebiscitarie”⁴⁰ in quanto le due liste indipendentiste chiedono una legittimazione al progetto secessionista. L’esito non è così chiaro ma la strada di un nuovo tentativo separatista sembra ormai intrapresa. A seguito di una concitata serie di eventi, che non sarà qui ripercorsa⁴¹, viene infatti indetto per il 1 ottobre 2017 un referendum che rimane però privo di base giuridica fino al 6 settembre dello stesso anno, quando il Parlamento catalano lo disciplina con la legge n. 19, seguita dai decreti n. 139 e 140 sulla sua indizione e dalla legge 20, di transizione giuridica, che sembra

Catalogna da almeno tre anni), che corrisponde a grandi linee alla percentuale dell’elettorato che sosteneva i partiti favorevoli al referendum, J.M. CASTELLÀ ANDREU, *The Proposal...*, cit, p. 447; P. CIARLO, *Il mostro del nazionalismo dalla Russia al Veneto*, in *forumcostituzionale Rassegna*, n. 2/2015.

³⁹ STC 31/2015 e STC 32/2015 del 25.02.2015 (rispettivamente sulla legge e sul decreto) e STC 138/2015 dell’11.06.2015 che dichiara contrari alla Costituzione tutti gli atti della Catalogna relativi al c.d. “processo di partecipazione cittadina” svoltosi il 9.11.2014. V. FERRERES COMELLA (trad. L. Cappuccio), *Le censure del Tribunal Constitucional*, cit, pp. 439-442. A. GALÁN GALÁN, *op. cit*, p. 903, ricorda che in questa occasione il Governo catalano ricorre anche al Tribunale supremo, sottoponendogli, in particolare, l’accordo del Consiglio dei Ministri del 31.10.2014 con cui veniva deliberata l’impugnazione di tutti gli atti della Comunità autonoma relativi alla consultazione popolare, per violazione del diritto dei cittadini catalani alla partecipazione politica e alla propria libertà di espressione; il Tribunale rileva però la propria carenza di giurisdizione, che spetta all’organo di giustizia costituzionale.

⁴⁰ Così G. FERRAIUOLO, *Sovranità e territorio alla prova della crisi catalana*, in *federalismi*, n. 17/2017, p. 3; v. anche A. MASTROMARINO, *La Catalogna se desconecta, la Spagna risponde*, in *DPCE online*, n. 3/2015, pp. 391 ss.

⁴¹ Su tali eventi si rinvia, ex *plurimis*, a G. CONTI, *La Catalogna tra secessione e Costituzione*, in *diritticomparati*, 28.09.2017; R.L. BLANCO VALDES, *La rebelión del nacionalismo catalán provoca en España una gravísima crisis política y constitucional*, in *DPCE online*, n. 3/2017, p. 443, che descrive i rapporti fra Catalogna e Spagna precedenti la consultazione del 2017 come “*un insólito juego del gato y el ratón*”.

fondare una vera costituzione provvisoria, dando vita ad un nuovo ordinamento, la cui entrata in vigore è però subordinata alla vittoria del sì nel sopraccitato referendum del 1 ottobre.

Il Tribunale costituzionale viene chiamato ad intervenire su questi atti e nel farlo può avvalersi dei nuovi strumenti, fra cui quello di sospendere autorità e funzionari pubblici, messi a disposizione dalla legge organica 15/2015, approvata anche alla luce della vicenda catalana e in previsione dei suoi ulteriori sviluppi⁴².

Per quanto in particolare concerne la legge 19/2017, dopo averla in un primo momento sospesa, il Giudice delle Leggi si pronuncia sulla sua legittimità costituzionale, solo in seguito però alla celebrazione della consultazione. Gli organi di governo catalani non si costituiscono in giudizio e il Tribunale si trova quindi a rispondere ai soli rilievi di costituzionalità prospettati dallo Stato, senza prendere in esame eventuali argomentazioni difensive.

Prima di entrare nel merito della questione il Giudice enuncia due premesse sulle caratteristiche della legge impugnata. La prima concerne il fatto che la l. 19 viene ad istituire un regime giuridico eccezionale per un duplice ordine di motivi: il primo è inerente alla sua estraneità all'ordinamento costituzionale, che emerge dalla formula con cui è promulgata (non in nome del Re) e dal Preambolo (che richiama il diritto, internazionalmente riconosciuto, all'autodeterminazione). Essa darebbe quindi vita ad un ordinamento distinto da quello spagnolo basandosi sulla presunzione, non rispettosa della Costituzione, per cui il Parlamento catalano sarebbe il rappresentante della sovranità del popolo catalano; se tale ordinamento, estraneo a quello vigente, fosse da ritenere incostituzionale, sarebbe inutile esaminare gli altri aspetti. Il secondo motivo per cui la legge viene ad istituire un ordinamento eccezionale consiste nel fatto che essa non si basa né sulla Costituzione, né sullo Statuto bensì su un diritto all'autodeterminazione, ritenuto di rango superiore, ma non riconosciuto a nessun popolo della Spagna nei termini del diritto alla secessione⁴³.

La seconda premessa concerne il fatto che la legge prevede una propria applicazione a termine ma questo non osta a che sia oggetto di giudizio in quanto, benché sospesa, essa è vigente.

Entrando nel merito, il Tribunale prende in esame il vizio di competenza e afferma che la legge “*se ha dictado sin soporte competencial alguno y que resulta por ello inconstitucional en su conjunto*”, richiamando la propria

⁴² *Ley Orgánica n. 15/2015 de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho*), sulla cui legittimità costituzionale G. FERRAIUOLO, *Sovranità e territorio*, cit, p. 10, ricorda la sofferta pronuncia dello stesso Tribunale.

⁴³ Sulla non sovrapposibilità fra autodeterminazione e secessione v. anche T.E. FROSINI, *Costituzione, autodeterminazione, secessione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, p. 3; sull'impossibilità di ravvisare, nel caso catalano, gli estremi per l'esercizio del diritto all'autodeterminazione S. GAMBINO, *Pretese sovranistiche della Catalogna e unità indissolubile della Nazione spagnola*, in *DPCE online*, n. 3/2017, p. 457.

giurisprudenza sulla riserva allo Stato della disciplina del referendum, da regolare con legge organica, e sull'impossibilità di ricorrere a tale strumento, a livello regionale, quando siano in gioco questioni fondamentali, decise attraverso il processo costituente.

Per quanto concerne i profili sostanziali, il Tribunale premette che oggetto di censura deve essere innanzitutto la stessa pretesa di dare vita ad un nuovo ordinamento e non le caratteristiche di tale ordinamento; in secondo luogo che potranno essere utilizzate come parametro tutte le norme costituzionali, anche se non invocate nel ricorso. Il giudizio d'illegittimità non può che essere categorico in quanto *“la ley 19/2017 es, con toda evidencia, inconstitucional y lo es en su conjunto al contrariar, de modo explícito, principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma del la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho, y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (arts. 1.2, 2, 1.1 y 9.1 CE)”*.

La violazione dei parametri sopracitati e successivamente esplicitati uno ad uno rende incostituzionale la legge *“con gravedad máxima”*.

Il Tribunale passa poi all'esame dei rilievi procedurali premettendo, anche in questo caso, che potrà avvalersi di qualunque norma costituzionale come parametro e che la legge verrà valutata indipendentemente dal fatto che il Parlamento catalano, sulla base delle precedenti pronunce del Tribunale, non sarebbe neanche dovuto pervenire all'approvazione attraverso quel procedimento.

Prese poi in esame le fasi in cui tale procedimento si è svolto e constatato il mancato rispetto di diverse disposizioni (con il compimento non solo di *“singulares contravenciones reglamentarias”* ma piuttosto di *“una infracción primordial, que es obligado qualificar también de absoluta o radical, del procedimiento legislativo ordenado en el Reglamento del Parlamento de Cataluña”*), il Tribunale conclude che *“la tramitación parlamentaria de lo que terminó siendo la Ley 19/2017 se incurrió en muy graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron sin duda a la formación de voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE)”*⁴⁴.

Non ci si soffermerà sulle note vicende dell'ottobre scorso, con il contestato svolgimento della consultazione, la Dichiarazione d'indipendenza, la sua successiva sospensione e la situazione di incertezza, anche giuridica, che ne è derivata.

Rimanendo sul ruolo del giudice costituzionale, non se ne può non riconoscere l'apporto fondamentale non solo nell'aver specificato taluni istituti e concetti base del diritto costituzionale, come il rapporto fra sovranità e diritto a decidere o quello fra referendum e consultazione popolare, ma anche nell'aver quasi

⁴⁴ STC 114/2017 del 17/10/2017.

scandito le tappe della successiva evoluzione delle vicende, come sicuramente avvenuto con il giudizio sullo Statuto della Catalogna. La tendenza, manifestatasi soprattutto in occasione degli ultimi sviluppi del 2017, a sospendere qualunque tipo di atto, anche quelli dotati di valenza esclusivamente politica o interni all'assemblea della Comunità autonoma, avrebbe però "ulteriormente pregiudicato una già precaria legittimazione dell'organo di garanzia", soprattutto agli occhi dei catalani⁴⁵.

Complessivamente, il suo operato ha ricevuto giudizi prevalente negativi, efficacemente riassunti da chi afferma che il Tribunale costituzionale ha "malamente utilizzato gli strumenti che poteva ricavare dalla funzione di giuridificazione dei conflitti politici ad esso... affidata", e che avrebbe potuto dare letture più elastiche o imporre soluzioni meno drastiche⁴⁶.

5. La Corte costituzionale italiana fra sovranità e autonomia

Il più significativo e recente caso in cui la nostra Corte costituzionale si è pronunciata su un atto che si potrebbe considerare prodromico alla secessione è quello della nota sentenza 118 del 2015, limitatamente alla legge regionale n. 16, che prevedeva appunto la consultazione dei cittadini veneti in merito alla possibilità di trasformare la loro Regione in una "Repubblica indipendente e sovrana". Non sono tuttavia mancate occasioni, sia in quella stessa pronuncia (in riferimento alla seconda legge regionale oggetto del ricorso, la n. 15), sia in altre precedenti, in cui anche il nostro Giudice delle Leggi è stato chiamato a delimitare i confini non tanto fra autodeterminazione dei popoli ed indivisibilità della Repubblica, quanto fra tale ultimo principio e l'autonomia, sanciti entrambi dall'art. 5 Cost.

In proposito è stato autorevolmente messo in luce come quella utilizzata dal costituente all'art. 5, laddove definisce la Repubblica sia "una", sia "indivisibile", non costituisca una vera e propria endiadi, dal momento che il riferimento all'unitarietà postula un'idea di flessibilità, cioè la possibilità di accogliere al proprio interno forme diversificate di autonomia, mentre il richiamo all'indivisibilità implica viceversa un limite rigido a manifestazioni di autonomia così ampie da sfociare nella secessione di parti del territorio nazionale. 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 giuridico⁴⁷.

⁴⁵ Così G. FERRAIUOLO, *Sovranità e territorio*, cit, pp. 8, s; parla della sua "inopportuna sovraesposizione politica e mediatica" A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osserv. Cost. AIC*, n. 3/2017, p. 4.

⁴⁶ B. CARAVITA, *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *federalismi*, n. 19/2017, pp. 3 ss.

⁴⁷ F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Diritto e società*, n. 1/2011, pp. 73-80; G. PISTORIO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi, Focus fonti*, n. 1/2015.

Il problema che allora si pone è la delimitazione del *quantum* di autonomia che si può riconoscere agli enti territoriali nell'alveo dei principi supremi e, soprattutto, di quelli di cui all'art. 5 Cost. Tale *actio finium regundorum* ha visto e, soprattutto dopo la revisione del Titolo V, vede spesso chiamato in causa il Giudice delle Leggi in relazione a molteplici profili che toccano tutte le forme di autonomia riconosciute alle Regioni, con particolare incidenza, forse, di quella legislativa e statutaria. Tralasciando la ricca casistica che utilizza come parametro l'art. 117 Cost, ci si limiterà a richiamare quelle pronunce che, costituendo i più diretti precedenti della sopracitata sent. 118/2015, implicano (o, meglio, avrebbero implicato, se le disposizioni impugnate fossero state fatte salve) una diretta manifestazione di volontà dell'elettorato regionale attraverso una consultazione su questioni particolarmente delicate. Si volgerà altresì lo sguardo a quei casi in cui la Corte si è trovata a decidere sull'estensione, agli ordinamenti regionali, di *nomina iuris* propri di quello statale.

Uno dei precedenti più significativi del primo gruppo è rappresentato dal conflitto di attribuzioni sollevato dal Governo contro la Regione Sardegna con l'impugnazione degli atti preparatori e del decreto 161/1988 con cui il Presidente della Giunta indiceva la consultazione popolare su tre quesiti concernenti, rispettivamente, la presenza in Sardegna di basi militari straniere; la presentazione alle Camere, da parte del Consiglio regionale, di una proposta di legge per vietare il transito e l'approdo, nelle acque territoriali italiane, di navigli a propulsione nucleare o con a bordo armi atomiche; la presentazione di una proposta di legge di revisione dell'art. 80 della Costituzione, per consentire l'accertamento della volontà popolare, tramite referendum consultivo, sui trattati internazionali di natura politica la cui ratifica è sottoposta all'autorizzazione del Parlamento. Il Governo ritiene che non spetti alla Regione indire referendum su materie che esulano dalle sue competenze quali quelle, qui menzionate, concernenti i rapporti internazionali e la difesa della Patria. La Corte ne condivide i rilievi. Premettendo che fra le sei tipologie di referendum previste dalla legislazione sarda, quello in questione rientra nella categoria di consultazioni volte ad “esprimere il parere su questioni di particolare interesse sia regionale che locale”, Essa circoscrive lo spazio che può essere riconosciuto al referendum regionale “sulle grandi questioni di interesse generale”, su cui deve esprimersi tutto il corpo elettorale, per “evitare il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato”.

Nel caso in esame, i primi due quesiti hanno ad oggetto aspetti su cui lo Stato decide nell'esercizio della sua funzione di indirizzo politico, pur potendo sentire il parere delle Regioni, e si sottraggono quindi al novero delle scelte su cui queste possono avere un ruolo determinante. Il terzo quesito ricade altresì su

una materia oggetto di interesse unitario che, esulando dagli interessi della Regione, non rientra nel suo potere d'iniziativa legislativa (sent. 256/1989)⁴⁸.

Un ruolo chiave nel filone giurisprudenziale in questione⁴⁹ viene ravvisato nella vicenda che, poco tempo dopo, vede protagonista proprio la Regione Veneto, una cui delibera legislativa prevede l'indizione di un referendum regionale in merito alla possibilità che il Consiglio presenti alle Camere una proposta di legge costituzionale destinata a rivedere in modo significativo alcuni aspetti dell'autonomia riconosciuta agli enti territoriali⁵⁰.

La Corte non ravvisa alcun *vulnus* né nei confronti dell'art. 121 Cost., in quanto il potere di iniziativa legislativa dei Consigli regionali non è limitato alle leggi ordinarie ma può riferirsi anche a quelle costituzionali (né potrebbe diversamente desumersi dall'art. 71 Cost.) e neanche nei confronti della disposizione dello Statuto veneto relativa ai referendum regionali. A questo proposito la Consulta fa anzi un'importante precisazione, ammettendo che i referendum regionali possano “assumere anche connotazioni più late, che superano gli stretti confini delle materie e del territorio regionale, fino a intrecciarsi, in certi casi, con la dimensione nazionale”⁵¹. La disposizione è tuttavia illegittima per violazione degli artt. 121, comma 2 e 138 Cost. in quanto le proposte del Consiglio regionale hanno natura strumentale rispetto a un procedimento che è riservato alla competenza statale e deve esprimere una “volontà statale”. Il referendum in questione eserciterebbe invece la sua influenza anche sulle fasi del procedimento successive all'iniziativa, “fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva

⁴⁸ Sulla difficoltà di delimitare il concetto di “interesse regionale” v. P. BARRERA, *Referendum consultivo e limiti dell'“interesse regionale”*, in *Giur. Cost.*, 1989, pp. 1226, s. La pronuncia confermerebbe inoltre la visione centralista della Consulta anche in materia di potere estero e, soprattutto, di *treaty making power*, V. LIPPOLIS, *Regioni, treaty making power e giurisprudenza della Corte costituzionale*, *ibidem*, p. 1209.

⁴⁹ Lo definisce il “vero capostipite del filone in commento” D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2015, pp. 1147 ss.

⁵⁰ In particolare si voleva proporre la “modifica delle disposizioni costituzionali concernenti l'ordinamento delle Regioni, proposta basata sui seguenti principi: a) tassatività delle competenze legislative dello Stato e generalità della competenza legislativa delle Regioni; b) regime di reale autonomia impositiva e finanziaria delle Regioni; c) più ampia autonomia statutaria delle Regioni per la determinazione della propria forma di governo, inclusa la disciplina delle elezioni regionali; d) istituzionale e diretta presenza delle Regioni negli organi comunitari della nuova Europa”.

⁵¹ *Cons. dir.* 3, in cui la Corte precisa ancora “E questo in relazione alla soggettività politica e costituzionale che, nel contesto della nostra forma di Stato, delineata dall'art. 5 Cost., va riconosciuta alla Regione «riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima» (sent. n. 829 del 1988)”.

Non si può quindi disconoscere l'esistenza di un interesse qualificato di ciascuna Regione (e della sua popolazione) ai contenuti di una riforma che, come quella in esame, venga a investire lo stesso impianto dello Stato regionale e l'ordinamento delle competenze regionali nel loro complesso”. Sulla, non auspicabile, possibilità di deroga al limite territoriale e sullo spiraglio aperto in tal senso dalla Corte nella sent. 829/1988, v. M. MAZZIOTTI DI CELSO-G.M. SALERNO, *Competenze legislative delle Regioni e limite territoriali*, in *Giur. Cost.*, 1988, pp. 3976 ss.

competenza di organi centrali dello Stato”. La Corte ricorda ancora che i procedimenti legislativi sono caratterizzati da una tipicità che non permette l’aggiunta di momenti ulteriori; quello ex art. 138 prevede peraltro già una fase di consultazione popolare che deve però coinvolgere, data la natura degli interessi in gioco, “solo il corpo elettorale nella sua unità” (sent. 470/1992).

Come viene quindi opportunamente rilevato, la declaratoria d’incostituzionalità s’incentra, in questo caso, su motivi di carattere prevalentemente formale, dati dall’impossibilità di derogare alla tipicità dei procedimenti⁵².

Protagonista del caso successivo è di nuovo il Veneto, intenzionato ad acquisire, sempre per via referendaria, l’opinione dei suoi cittadini in merito alla possibilità che la Regione presenti una proposta di legge costituzionale per vedersi attribuire forme e condizioni particolari di autonomia, nella proposta stessa più dettagliatamente articolate⁵³. La decisione di fondatezza della questione rispetto a tutti i parametri evocati (artt. 1, 3, 5, 70, 71, 121, 123 e 138 Cost., art. 47 Statuto della Regione Veneto) si basa questa volta soprattutto sul ruolo attribuito, dal progetto in questione, alla popolazione regionale, considerato incompatibile con gli equilibri delineati dall’art. 138 Cost., che assegna il compito di procedere alle revisioni costituzionali innanzitutto all’assemblea rappresentativa, ammettendo poi sì la possibilità di un intervento popolare, ma solo come “istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici”. Inoltre, il popolo evocato dall’art. 138 è solo quello nazionale nella sua interezza e non una sua singola frazione come l’elettorato

⁵² F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l’autonomia e l’indipendenza del Veneto. Non c’è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, p. 759; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *federalismi*, n. 20/2015, pp. 3 ss.

⁵³ Si parla infatti di una “proposta di legge costituzionale che attribuisca forme e condizioni particolari di autonomia alla Regione Veneto, a mezzo di uno specifico statuto speciale, che preveda in particolare: a) il conferimento generale della potestà legislativa alla Regione e la enumerazione tassativa delle materie di potestà legislativa e amministrativa statale (politica estera, difesa, moneta, giustizia, organi costituzionali dello Stato, livelli inderogabili delle prestazioni relative ai diritti sociali tutelati in Costituzione); b) l’esercizio a livello locale delle funzioni amministrative e l’attribuzione alla Regione delle funzioni di programmazione e di controllo; c) il riconoscimento alla Regione del potere di stipulare accordi con Stati o enti territoriali di altri Stati e di partecipare alla formazione degli atti dell’Unione europea, provvedendo in via autonoma all’attuazione degli atti comunitari; d) la determinazione da parte della Regione della propria forma di governo, inclusa la possibilità di prevedere l’elezione diretta del Presidente della Regione e la disciplina del sistema elettorale regionale; e) il conferimento alla Regione del potere di istituzione, accertamento e riscossione dei tributi, con devoluzione allo Stato di una quota non superiore ad un terzo delle entrate tributarie riscosse dalla Regione”.

veneto che, nel caso *de quo*, verrebbe a pronunciarsi due volte sulla stessa questione. Il limite al ruolo delle Regioni è ribadito con un espresso richiamo all'art. 5 Cost (sent. 496/2000)⁵⁴.

Rispetto alla precedente pronuncia, quindi, questa pone meno l'accento sull'aspetto della tipicità dei procedimenti per sottolineare invece i limiti della partecipazione popolare ad una scelta fondamentale come la revisione della Carta fondamentale ma, soprattutto, il fatto che tale partecipazione possa vedere coinvolto solo il popolo nella sua totalità⁵⁵.

Taluni ne danno però una lettura più restrittiva sul ruolo degli enti territoriali, ai quali non si può riconoscere “la natura di enti costitutivi dell'ordinamento costituzionale repubblicano”, le cui cellule costitutive sono “gli individui riuniti nel popolo nel rispetto del principio personalista” e non “le comunità territoriali di livello regionale”⁵⁶, mentre la principale finalità della Corte rimane quella di “riconduurre i rapporti fra Stato e Regioni all'interno del quadro costituzionale”⁵⁷.

Un parziale *overruling* sui possibili oggetti del referendum⁵⁸ sembra operato dalla Corte l'anno successivo, quando rigetta l'istanza di sospensione di una delibera della Regione Lombardia che proponeva un referendum consultivo (poi non celebratosi) per il trasferimento alla Regione delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione anche professionale, polizia locale. La motivazione s'incentra sul fatto che non entrano in gioco “scelte fondamentali di livello costituzionale” e non si manifestano così i presupposti giustificativi di una sospensione degli atti impugnati (ord. 102/2001). La rinuncia del Governo porta all'estinzione del processo (ord. 444/2001); un epilogo analogo tocca anche al ricorso che ha ad oggetto una delibera del Consiglio regionale piemontese, accusata inizialmente proprio di modificare il “ruolo del popolo” (ord. 403/2001)⁵⁹.

⁵⁴ “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 manifestazioni di autonomia”, sent. 496/2000, *Cons. dir.* 5.

⁵⁵ In proposito, sottolineando un passo della sentenza in cui si riconosce alle Regioni la libertà di disciplinare le fasi precedenti la presentazione dell'iniziativa, N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2000, p. 3825, considera presumibilmente venuto meno “uno degli argomenti portanti” su cui si reggeva la dichiarazione d'illegittimità costituzionale nella sent. 470/1992. Non condivide invece le argomentazioni della Corte sul vincolo che l'esito referendario verrebbe ad esercitare sulla rappresentanza regionale e sul fatto che le Regioni, stante la prerogativa loro riconosciuta di proporre iniziative legislative in materia costituzionale, non possano anche sottoporre le stesse a referendum consultivo F. CUOCOLO, *Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo regionale*, in *Giur. Cost.*, 2000, pp. 3815 ss.

⁵⁶ S. BARTOLE, *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, in *Giur. Cost.*, 2000, p. 3823, in antitesi, almeno dal punto di vista lessicale, con la formulazione dell'art. 114 Cost. introdotta pochi mesi dopo.

⁵⁷ G. PAGANETTO, *Uso distortivo del referendum consultivo e dell'autonomia regionale*, in *Giur. Cost.*, 2000, p. 3831.

⁵⁸ B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, n. 2-2/2004, p. 332; G. MOSCHELLA, *Referendum consultivi regionali: la Corte ci ripensa?*, in *Giur. Cost.*, 2001, p. 646.

⁵⁹ La delibera promuoveva un referendum regionale consultivo su una proposta di legge avente ad oggetto “il trasferimento alle Regioni delle funzioni statali in materia di sanità, polizia locale, formazione professionale e di

Non sono mancate tuttavia le opinioni di chi ha visto in questo cambio di rotta, oltre che un riflesso delle vicende politiche legate alla contestuale modifica del Titolo V⁶⁰, la scelta di “adottare soluzioni interlocutorie atte a lasciare agli operatori politici ossia al corretto dispiegarsi dei processi della democrazia deliberativa la definizione finale del conflitto” anziché quella, adottata con le decisioni sulle precedenti richieste di referendum, di schierarsi con una delle parti⁶¹.

Al filone giurisprudenziale che ha ad oggetto ipotesi referendarie dalla discussa riconducibilità nell'alveo delle competenze regionali, si può poi accostare, *ratione materiae*, quello concernente altri casi nei quali il Giudice delle Leggi è venuto a delimitare, in forma più o meno espressa, il confine fra sovranità e autonomia, contribuendo così a rimarcare i confini dell'autonomia stessa.

A questo proposito verrà qui solo richiamata la vicenda dell'introduzione, in tre Statuti di seconda generazione, di statuizioni che parevano fondare la tutela di alcuni diritti, preservate dalla Corte in quanto “degradata” a mere dichiarazioni di principio. Pur essendo indubbio che gli ambiti toccati da tali statuizioni siano prerogativa esclusiva della Carta costituzionale o, comunque, del legislatore statale, risulta discutibile la scelta di riconoscere un peso di così scarso rilievo a disposizioni contenute nella fonte normativa regionale più importante (sent. 372, 378, 379/2004).

Particolarmente significative vengono ritenute poi alcune pronunce che si appuntano sull'uso, da parte degli Statuti e delle leggi regionali, di sostantivi o attributi propri del livello statale. Fra le più rilevanti ci sono quelle che, dopo le riforme costituzionali del 1999 e del 2001, vietano alla normativa regionale di affiancare ai termini “Consiglio” e “consigliere” quelli di “Parlamento” e “deputato” nella denominazione, rispettivamente, dell'assemblea rappresentativa e dei suoi componenti.

Pur dichiarando di non basarsi solo sull'elemento lessicale, la Corte vi riconnette di fatto un peso notevole⁶², sia quando afferma che, se avesse voluto, sarebbe stato lo stesso legislatore del 2001 a modificare la denominazione di Consigli e consiglieri regionali, organi a lui noti in quanto già esistenti (sent. 106/02)⁶³, sia nella parte in cui preclude l'utilizzo del termine “deputato” in quanto questo identifica una delle due Camere del Parlamento (sent. 306/2002). Non sono quindi né il principio di sovranità

maggiori competenze in materia di organizzazione scolastica, offerta di programmi educativi, gestione degli istituti scolastici”.

⁶⁰ A. MANGIA, *Il futuro e il passato dei referendum regionali*, in *Giur. Cost.*, 2001, p. 3906 ss.

⁶¹ S. BARTOLE, *Vincolo di precedente e rinuncia al ricorso per conflitto*, in *Giur. Cost.*, 2001, p. 3906.

⁶² Osserva che la Corte non ha di fatto fornito una nozione “sostanziale” di Parlamento N. LUPO, *Dalla Corte costituzionale uno “stop” (definitivo?) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 10.7.2002.

⁶³ Ribadisce questa affermazione B. DI GIACOMO RUSSO, *L'esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in *forumcostituzionale*, 20.05.03, che ricorda come nelle sole Regioni speciali Valle d'Aosta e Sicilia siano utilizzate denominazioni diverse, ma in quanto previste da leggi costituzionali.

popolare, né il carattere rappresentativo, né la titolarità della potestà legislativa a riservare in via esclusiva al Parlamento l'utilizzo del suo nome ma il fatto che, ai sensi del dettato costituzionale, esso solo “è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.)”⁶⁴.

Il ragionamento operato a proposito delle assemblee legislative è stato da più voci equiparato a quello che aveva guidato la Corte nella stesura della sopracitata sent. 496/2000, sui referendum regionali, in cui emergeva la necessità di contrapporre “il popolo quale «istanza totale» in sede di revisione costituzionale”, ad “una sua «frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale»”⁶⁵, al fine di “preservare il ruolo e la funzione del sistema rappresentativo statale a fronte di fenomeni di frammentazione e di involuzione su base locale della rappresentanza politica”⁶⁶.

In queste pronunce, tuttavia, pur rimanendo ferma nella sua posizione, la Corte non manca di riconoscere l'importanza del ruolo degli enti territoriali, affermando che “non può essere condivisa nella sua assolutezza” la tesi per la quale, “secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza” (sent. 106/02)⁶⁷.

Sulla stessa scia, indicativa della volontà di delimitare, anche dal punto di vista terminologico, la posizione dello Stato rispetto a quella delle Regioni è la successiva pronuncia sulla legge regionale sarda n. 7 del 2006 che, mirando a regolare “Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”, in alcune disposizioni, oltre che nella stessa rubrica, fa riferimento alla “sovranità regionale” o “del popolo sardo”.

Richiamati i suoi precedenti sia sui referendum regionali, suscettibili, al pari dell'istituenda Consulta, di condizionare la successiva attività legislativa (sent. 496/2000, v. *supra*), sia sulle disposizioni statutarie prive di efficacia giuridica, per smentirne invece l'assimilabilità al caso in esame (sent. 372, 378, 379/2004), la Consulta ravvisa la violazione degli artt. 1 comma 2; 5; 114 comma 2 Cost e dell'art. 1 dello Statuto sardo, laddove si riferiscono, rispettivamente, ai concetti di sovranità e autonomia.

⁶⁴ Secondo F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale e “parlamenti” regionali*, in *Giur. Cost.*, 2002, pp. 877, s, sottolineando la differenza non solo formale fra il carattere rappresentativo generale, che spetta allo Stato e l'autonomia regionale, che può incidere sul *quantum* ma non sull'essenza del potere, la Corte richiama le Regioni a mantenersi entro i confini loro assegnati nell'ordinamento.

⁶⁵ C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 881; in tal senso anche N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, *ibidem*, p. 884.

⁶⁶ A. MANGIA, *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 887.

⁶⁷ Risale infatti all'Assemblea costituente l'idea che le autonomie territoriali sono “a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare”, sent. 106/2002, *Cons. dir.* 3.

La sovranità evocata dal primo articolo della Carta fondamentale “non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi «luoghi della politica»”, come potrebbe essere una consultazione popolare a livello locale e non può quindi tollerare di essere accostata ad una Regione in quanto questo verrebbe a connotare in termini federalistici il sistema, ricorrendo ad istituti “in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale” dagli altri parametri evocati (artt. 5, 114 comma 2 Cost; 1 Statuto). L'utilizzo del termine “sovranità” accanto a quello di “autonomia”, all'interno della stessa disposizione, risulterebbe anzi ossimorico, in quanto accosta due concezioni “fra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico” (sent. 365/07, *Cons. dir.* 7).

La sentenza del 2007 offre quindi una lettura del concetto di sovranità popolare più restrittiva rispetto a quella proposta nel 2002, che sembrava aperta alla possibilità di considerare una sovranità “diffusa”, con forme e modi inclusivi di “una molteplicità di situazioni e di istituti” ed una “configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali”, forse perché qui a venire in rilievo non sono le modalità di esercizio ma la titolarità della sovranità⁶⁸. Questa, peraltro, appartenendo al popolo, non spetta integralmente neanche allo Stato la cui condizione potrebbe forse essere più opportunamente connotata in termini di supremazia⁶⁹.

Proprio sulle modalità in cui la Corte ha inteso il concetto di sovranità si appuntano infatti le critiche della dottrina, che considera ormai superato l'accostamento operato nella sentenza fra autonomia e regionalismo da un lato e sovranità e federalismo dall'altro lato, a motivo sia del carattere sfumato dei confini fra sistemi regionali e federali, sia in quanto sarebbe comunque anacronistico ritenere che negli odierni Stati federali gli enti territoriali siano sovrani⁷⁰. Eliminata tale convinzione, cadrebbe anzi il pregiudizio per cui uno Stato federale avrebbe un carattere necessariamente anti-unitario e si porrebbe in contrasto con l'art. 5 Cost⁷¹ che, superato il “dittico sovranità statale/autonomie regionali e locali”, si

⁶⁸ Così, riprendendo le parole della sent. 106/2002, P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2007, p. 4054, s, secondo il quale non è un caso che tale precedente non venga infatti citato. Nello stesso senso sembra andare anche la lettura della sent. 106/2002 proposta da A. MASTROMARINO, *Nessun futuro per i parlamenti regionali?*, in *Giur. It.*, 2002, p. 2236, secondo cui la Corte vedrebbe il Parlamento, dopo le riforme del titolo V, come sede di quella rappresentanza nazionale che, ai sensi del novellato art. 114 Cost., include sia lo Stato, sia gli altri enti territoriali.

⁶⁹ S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude al “federalismo” dal basso*, in *Giur. Cost.*, 2007, pp. 4043 ss.

⁷⁰ B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli “istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale”*, in *federalismi*, n. 22/2007, secondo cui la Corte avrebbe potuto pervenire alle stesse conclusioni utilizzando come parametro il solo art. 116, comma 1; D. BELVEDERE, *Esiste una sovranità della Regione (e dello Stato)?*, in *Nuove Autonomie*, n. 1-2/2008, pp. 135 ss., che ravvisa nella Costituzione l'unico titolare oggettivo di una sovranità cui partecipano contestualmente Stato e Regioni.

⁷¹ A. ANZON DEMMIG, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *associazione deicostituzionalisti.it*, 2007.

delineerebbe anzi come “il frutto della lealtà costituzionale di tutti i soggetti dell’ordinamento” e non il solo “prodotto esclusivo delle competenze normative e amministrative dello Stato soggetto”⁷². Più cautamente altri puntualizzano invece che se è indubbio che le Regioni (e gli enti locali) partecipino all’esercizio della sovranità popolare, fra i diversi organi istituzionali “che si alimentano dal circuito della rappresentanza” permangono differenze notevoli, soprattutto dal punto di vista delle prerogative loro affidate⁷³.

Si arriva così alla recente vicenda veneta, di cui verranno brevemente ripercorsi i passaggi. Con la Risoluzione n. 44 del 5.10.2012 il Consiglio regionale incarica il suo Presidente e quello della Giunta del compito di avviare urgentemente le relazioni con le Istituzioni dell’UE e dell’ONU per garantire una consultazione referendaria “al fine di accertare la volontà del popolo veneto in ordine alla propria autodeterminazione sino anche alla dichiarazione di indipendenza”⁷⁴.

Fra il 16 e il 21 marzo 2014 si tiene un referendum *online*, sul quesito “Volete che il Veneto diventi una Repubblica federale, indipendente e sovrana?” in cui l’89% dei votanti (più della metà dell’elettorato regionale) si esprime per il sì. Non ha valore giuridico ma politicamente “rinforza la rivolta economica della Regione, aggiungendovi una componente culturale e anche istituzionale”⁷⁵.

A tale consultazione seguono due leggi regionali, la n. 15 e la n. 16 del 2014. Entrambe prevedevano un referendum consultivo che per la l. 15 verteva su cinque quesiti concernenti, rispettivamente, il godimento, da parte della Regione, di ulteriori forme e condizioni di autonomia (1); la possibilità di mantenere nel proprio territorio una certa percentuale dei tributi che vengono pagati dai cittadini veneti all’amministrazione centrale o che vi vengono riscossi (2 e 3); l’assenza di vincoli di destinazione sul gettito derivante da fonti di finanziamento della Regione (4); la trasformazione del Veneto in Regione a Statuto speciale (5); mentre per la l. 16 aveva ad oggetto la domanda: “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o no?”⁷⁶.

⁷² O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, p. 238.

⁷³ P. CARETTI, *La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, p. 224.

⁷⁴ Consiglio regionale del Veneto, Risoluzione n. 44, *Il diritto del popolo veneto alla compiuta attuazione della propria autodeterminazione*, in

http://www.consiglioveneto.it/crvportal/attisp/RIS/Anno_2012/RIS_0044/testo_presentato.html.

⁷⁵ Il referendum, organizzato da cittadini veneti, si tiene sul sito *Plebiscito.eu*; I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 96 e D. TRABUCCO, *La Regione del Veneto tra referendum per l’indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in *Amministrazione in cammino*, 2014.

⁷⁶ In entrambi i casi le leggi disciplinavano poi le procedure che si sarebbero attivate a seguito delle consultazioni e i requisiti per la validità delle stesse.

Prontamente impugnate⁷⁷, le due disposizioni incappano in un destino in parte diverso determinato dalla sent. 118/2015. La Corte riprende innanzitutto la propria giurisprudenza per affermare che i referendum consultivi regionali possono “riguardare anche ambiti che superano i confini delle materie e del territorio regionale, fino a intrecciarsi con la dimensione nazionale” ma che tali iniziative non devono risultare “libere nella forma o eccedenti i limiti stabiliti in virtù di previsioni costituzionali”, respingendo il tentativo della resistente di ricondurre il referendum alla sfera di garanzie relativa alla libertà di manifestazione del pensiero (*Cons. dir.* 5).

Della legge n. 15 viene, forse inaspettatamente, fatto salvo il primo quesito. Ricorrendo ad una interpretazione adeguatrice⁷⁸, la Consulta ritiene che tale disposizione, riproducendo il testo dell’art. 116, comma 3, debba essere interpretata nel senso che le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” si possano applicare solo alle materie previste dallo stesso art. 116, comma 3. Il referendum non viola tale disposizione neanche dal punto di vista procedurale, in quanto viene a collocarsi “in una fase anteriore ed esterna” rispetto all’iter ivi previsto, che si potrà svolgere inalterato dopo la sua celebrazione (poi avvenuta nell’ottobre 2017).

Gli altri quattro quesiti proposti (i n. 2, 3, 4 sui profili finanziari e il n. 5 sulla trasformazione del Veneto in regione a Statuto speciale) vengono invece dichiarati incostituzionali in quanto concernono ambiti materiali che lo Statuto regionale sottrae alla consultazione popolare, violando così l’art. 123 Cost. Sui quesiti n. 2 e 3 viene usato, in particolare, come parametro interposto proprio lo Statuto veneto, i cui artt. 26 e 27 disciplinano e limitano le consultazioni regionali⁷⁹ mentre i n. 4 e 5 sono ritenuti lesivi, oltre che delle sopracitate disposizioni statutarie sul referendum, rispettivamente, anche degli artt. 119 e 116 Cost. La legge n. 16 viene invece dichiarata integralmente incostituzionale in quanto, oltre ad incidere su scelte di rilievo costituzionale, “suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all’art. 5 Cost.” (*Cons. dir.* 7.2).

Proprio su questa disposizione s’incentra tutta la motivazione. La Corte ricorda la appartenenza della norma in questione a quei principi fondamentali su cui neanche la revisione costituzionale può incidere⁸⁰

⁷⁷ La legge n. 15 viene impugnata in riferimento agli artt. 3, 5, 116, 117, 119 e 138 Cost., nonché agli artt. 26 e 27 dello Statuto del Veneto, mentre la legge n. 16 in riferimento agli artt. 5, 114, 138 e 139 Cost., nonché, con riguardo all’art. 4 della legge stessa, in riferimento all’art. 81 Cost.

⁷⁸ D. TEGA, *op. cit.*, p. 1144 e S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. Cost.*, 2015, p. 942.

⁷⁹ Il combinato disposto degli artt. 26, comma 4, a) e 27, comma 3, non ammettono referendum consultivi su leggi tributarie. La Corte reputa altresì violati i principi costituzionali in tema di coordinamento della finanza pubblica, ed il limite delle leggi di bilancio, come interpretato in riferimento all’art. 75 Cost.

⁸⁰ Viene in proposito richiamata la nota sent. 1146/1988, nella quale la Corte afferma “l’esistenza di un nucleo duro di valori irriducibile ed irrinunciabile, a pena dell’alterazione dell’identità stessa dell’ordinamento”, venendo

e nei cui confini si devono sviluppare tutte le forme di pluralismo e autonomia che si pongono sì anch'esse alla base del nostro ordinamento, ma che non possono giustificare né un'estensione della sovranità alle Regioni, né ipotesi di frammentazione dell'ordinamento stesso, né consultazioni popolari prodromiche a tali eventi, che si verrebbero a collocare *extra ordinem*.

Complessivamente, quindi, la Corte conferma la propria giurisprudenza secondo cui i referendum regionali non possono avere ad oggetto scelte di livello costituzionale, ribadendolo in corrispondenza di quasi tutti i quesiti censurati; salva, forse “generosamente”, sia dal punto di vista sostanziale che procedurale, il quesito sulle maggiori forme di autonomia; cassa, inevitabilmente, il quesito sull'indipendenza, a ragione definito “un unicum con effetto dirompente” nel panorama legislativo italiano⁸¹.

6. Quale ruolo per le Corti

Nei casi di manifestazioni di istanze separatiste o autonomiste il contributo dei giudici supremi o costituzionali è determinato innanzitutto dalle previsioni della Carta fondamentale ma non si sottrae alla contemporanea influenza di fattori ulteriori che inducono tale organo, in virtù del ruolo di garante supremo dell'ordinamento che gli è attribuito, ad intervenire per salvaguardare l'ordine costituito dando un'interpretazione anche flessibile dei poteri che gli spettano e delle disposizioni, di rango costituzionale e non, che gli sono sottoposte.

Rimanendo sul piano del diritto positivo, per quanto in particolare concerne la manifestazione di istanze indipendentiste, si aprono almeno tre diversi scenari.

Il primo abbraccia quei rari casi in cui la Costituzione prevede la possibilità della secessione di una parte del territorio nazionale. La Corte non potrebbe allora opporsi *tout court* ai tentativi separatisti ma piuttosto controllare che il distacco avvenga nelle forme previste dalla Carta fondamentale o concordate fra Stato centrale e regione separatista, per evitare “che si svolga al di fuori dei binari predeterminati”, in linea con una nuova concettualizzazione di federalismo che deriva dall'esigenza non di unificare (come quella che aveva animato la sentenza *Texas* negli Stati Uniti) ma di contenere istanze centrifughe⁸².

Il secondo scenario si profila quando la Costituzione non contempla la possibilità di secessione ma non conosce limiti alla propria modificabilità, per cui anche l'indivisibilità potrebbe essere oggetto di revisione e quindi venire meno, indebolendo il ruolo del Giudice supremo o costituzionale nel garantirne il rispetto.

così inevitabilmente ad “allargare il raggio dei suoi poteri e, quindi, del suo ruolo complessivo nel sistema”, S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme istituzionali*, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 5572 ss.

⁸¹ D. TRABUCCO, *op. cit.*, p. 7.

⁸² S. MANCINI, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2014, p. 805; 786 ss.

Questo parrebbe il caso del Canada, la cui Corte non dimostra infatti una totale chiusura nei confronti dell'ipotesi separatista, purchè gestita dagli attori politici, sulla base di una chiara manifestazione di volontà popolare e in conformità con le dovute procedure (che non potrebbero prescindere da una revisione costituzionale). Apparentemente, questa potrebbe essere anche la situazione della Spagna, come alcune sporadiche aperture del suo Tribunale indurrebbero a credere, ma la situazione si è inevitabilmente rivelata più complessa. Già all'interno di queste aperture, poi, il Tribunale spagnolo ha mostrato un approccio diverso da quello canadese, negando la possibilità, ammessa invece dal secondo, che il giusto negoziato sia preceduto da un confronto in sedi informali o comunque atipiche⁸³.

Nel terzo caso, quello cioè in cui la Costituzione non solo non contempla la secessione ma pone, in modo anche implicito, il principio dell'indivisibilità dello Stato fra quelli non suscettibili di deroga, la Corte costituzionale è tenuta ad intervenire a difesa dello stesso, bloccando con tutti gli strumenti giuridici a sua disposizione qualunque tentativo secessionista. L'assenza di spazi di negoziazione in proposito emerge, pur con motivazioni in parte differenti, sia dalla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco, sia da quella ucraina, sia dalla pronuncia italiana relativa alla secessione del Veneto.

Al di là del dato normativo, è evidente però come anche la giurisprudenza spagnola sia pervenuta ad esiti non diversi, richiamandosi alla tutela della sovranità che è affidata solo al popolo nel suo insieme e non ad una sua frazione. Anche se la Costituzione non conosce limiti alla propria modificabilità, l'indivisibilità dello Stato è quasi presupposta, figurando come una componente indefettibile dell'originario patto costituente. Sorge spontaneo allora domandarsi se potrebbe essere però il popolo, nel suo insieme, a modificarla, disponendo di fatto la disgregazione dell'ordinamento di cui è sovrano e quale ruolo spetterebbe allora alla Corte.

Tornando sul piano dell'ordine costituito e, in particolare, al caso italiano, dalla giurisprudenza si evince come proprio la sovranità sembri essere il bene salvaguardato anche nelle ipotesi in cui non viene paventato il rischio di una secessione ma quello di un'estensione dell'autonomia, effettiva o solo a livello di *nomen iuris*, tale da prefigurare un rischio per la sua integrità.

In relazione alla sovranità, l'esame delle diverse pronunce rivela poi che uno dei concetti più ricorrenti ma non sempre definiti è quello di "popolo", cioè del soggetto che ne è titolare. Benchè con tale termine venga solitamente designato l'insieme degli abitanti di uno Stato, esso è talvolta utilizzato nei testi normativi con riferimento a singole frazioni dello stesso senza che le Corti si esprimano necessariamente in senso contrario⁸⁴. Questo avviene anche in contesti che si sono rivelati attenti all'aspetto dei *nomina*

⁸³ Così R. IBRIDO, *op. cit.*, p. 22.

⁸⁴ In riferimento al caso italiano riflette su questo aspetto A. MORRONE, *Avanti popolo... regionale!*, in *Quad. cost.*, n. 3/2012, pp. 615 ss.

iuris, come quello italiano, in cui alcuni Statuti o leggi regionali contengono dei riferimenti al “popolo” di quella Regione. Alla declaratoria d’illegittimità il Giudice perviene invece quando a tali frazioni di popolo si vogliono riconnettere diritti, come l’espressione del proprio parere su una proposta di revisione costituzionale, che spettano solo al popolo nel suo insieme.

Ancora a proposito di questo concetto, è noto che le istanze indipendentiste invocano spesso a proprio fondamento il principio di autodeterminazione dei popoli, la cui combinazione con i diversi scenari sulla secessione impone ulteriori considerazioni.

Nei primi due casi (la previsione della secessione e l’assenza di limiti alla revisione costituzionale) il bilanciamento cui sarebbe tenuta la Corte costituzionale fra tale principio ed altri, tutelati dalla Carta fondamentale, risulterebbe infatti meno problematico.

Nel terzo caso (quello cioè in cui l’indivisibilità dello Stato non sia passibile di revisione) anche assumendo che tale principio possa assurgere al rango di una disposizione costituzionale (come norma di diritto convenzionale o generalmente riconosciuta), non se ne potrebbe comunque ammettere la garanzia a scapito dell’indivisibilità⁸⁵.

Nei casi in esame, però, proprio utilizzando le categorie del diritto internazionale, le Corti hanno escluso che tale principio potesse trovare applicazione, facendo quindi venire meno la necessità del suo bilanciamento con altre disposizioni costituzionali.

Quanto a quella forma più blanda di diritto all’autodeterminazione, identificata nel diritto a decidere, esso può sicuramente trovare tutela in un ordinamento democratico ma sempre in conformità a quelle forme e limiti dati dalla Costituzione nel cui ambito si esercita la sovranità popolare.

Tornando infine alla posizione delle Corti, in quasi tutte le ipotesi in cui si è richiesto il loro intervento queste hanno svolto un ruolo determinante, trovando delle soluzioni, più o meno condivise, che hanno inciso sull’articolazione dei rapporti fra gli enti territoriali e sul complessivo modo di intendere la forma di stato del loro Paese.

A questo proposito, in riferimento al caso italiano, attenta dottrina ha osservato che le decisioni della Corte costituzionale sembrano voler *descrivere* concetti come “sovranità”, “rappresentanza” o “federalismo” per *prescriverne* il corretto recepimento da parte di tutti i soggetti costituzionali coinvolti, soprattutto dopo la revisione del Titolo V. Questo tentativo sarebbe confermato dal fatto che le pronunce

⁸⁵ A tali conclusioni perviene anche, a margine dell’adozione della l. Regione Veneto n. 16/2014, G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, in *federalismi, Focus Fonti*, n. 1/2015, p. 8.



tendono a censurare gli atti impugnati non tanto sulla base dei profili di illegittimità che questi effettivamente presentano, ma in ragione delle conseguenze che scaturirebbero dalla loro applicazione⁸⁶. Le Corti si sentono insomma chiamate non solo a risolvere i conflitti in corso ma anche a dare delle linee guida per il futuro, per prevenire la comparsa di nuove tensioni e preservare, quanto più possibile, l'ordinamento dalle minacce alla sua integrità anche territoriale.

In riferimento alla tipologia del loro intervento, dato atto della più generale difficoltà di riconoscere all'organo un'anima esclusivamente giurisdizionale e di quantificare la percentuale di quella c.d. "politica", si potrebbe concludere che nelle ipotesi sopra esaminate quanto più la situazione diventa *extra ordinem*, tanto più il ruolo della Corte tende a fuoriuscire dalla sfera giuridica per sconfinare in quella politica.

⁸⁶ A. MANGIA, *Il federalismo della "descrizione" e il federalismo della "prescrizione"*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2007, pp. 4049 ss.