

IL PRINCIPIO DI UNITÀ TRA CARTE E CORTI: UN CONFRONTO ITALO-SPAGNOLO*.

di Barbara Guastafarro**

Sommario. 1. Il tipo di Stato codificato dalla Costituzione italiana e dalla Costituzione spagnola. – 2. Il principio di unità è indisponibile? – 3. Corti, referendum parziali e conflitti territoriali – 4. Considerazioni conclusive.

1. Il tipo di Stato codificato dalla Costituzione italiana e dalla Costituzione spagnola.

Le similitudini tra lo Stato regionale italiano e lo Stato autonomico spagnolo, e le reciproche influenze nella stesura delle rispettive carte costituzionali, sono state ampiamente scandagliate in dottrina¹. Il presente contributo, senza alcuna pretesa di esaustività, intende focalizzarsi sulle declinazioni del principio unitario in entrambi gli ordinamenti e sul ruolo del potere giurisdizionale nel garantire i delicati equilibri tra unità e pluralismo. Tali equilibri risultano alterati specialmente in momenti di crisi, il più delle volte scaturiti da rivendicazioni di maggiore autonomia, spinte sino alla richiesta di indipendenza, da parte delle autonomie territoriali, che mettono sotto pressione il ruolo *arbitrale* delle Corti costituzionali negli ordinamenti unitari composti.

* *Sottoposto a referaggio*. Il presente contributo rappresenta il testo di un intervento programmato al Convegno “La giustizia costituzionale in Italia e in Spagna: modelli a confronto e prospettive future”, svoltosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Napoli “Federico II” il 30 settembre 2019.

** Professore associato di Diritto costituzionale – Università di Napoli “Federico II”.

¹ Per tutti, A. D’Atena, *Between Spain and Germany: the Historical Models of Italian Regionalism*, in S. Mangiameli (ed.) *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes*, Cham, Springer, 2014 e J. Loughlin, *Federalism, regionalism and local government: comparative perspectives on transforming the Nation-State*, in *European Political Science*, 7/2008, pp. 472-482.

Partendo dal dato positivo, la Costituzione italiana del 1948 e la Costituzione spagnola del 1978 hanno disposizioni molto simili² in tema di forma, o *tipo*, di Stato³. Il nostro articolo 1 prevede che «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», così come l'articolo 1, comma 2, della Costituzione spagnola prevede che «la sovranità nazionale risiede nel popolo spagnolo, da cui emanano poteri dello Stato». Entrambe le carte, dunque, si fondano sul dogma della sovranità unitaria (almeno relativamente alla questione della sua *titolarità*, che resta in capo al popolo), ma, allo stesso tempo, sono pronte a riconoscere una sovranità *diffusa*, relativamente al suo *esercizio*. Significative analogie sono riscontrabili anche tra l'articolo 5 della Costituzione italiana, secondo cui «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» e l'articolo 2 della Costituzione spagnola, secondo cui «la Costituzione si basa sulla indissolubile unità della nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime»⁴.

Già ad una prima lettura, dunque, emerge con chiarezza che il tipo di stato è di certo *unitario*, dal momento che le norme fondamentali sanciscono l'indivisibilità della *Repubblica* italiana e l'indissolubilità della *nazione* spagnola, ma è anche inequivocabilmente *composto*. L'ordinamento italiano, nel *riconoscere* le autonomie locali, ne ammette la *pre-esistenza* rispetto allo Stato-apparato, conferendo loro “un proprio diritto di essere”⁵, e nel *promuoverle* si impegna ad un'azione positiva a loro tutela⁶, qualificandosi

² Un interessante *invito* alla comparazione, partendo dalla stesura delle Carte Costituzionali, in E. Castorina e P. Policastro (a cura di), *Le Costituzioni. Un invito alla comparazione*, II Edizione, Torino, 2019. Sulle disposizioni costituzionali in tema di tipo di stato della Costituzione italiana e spagnola, mi sia concesso rinviare a B. Guastaferrò, L. Payero, *Devolution and Secession in Comparative Perspective*, in R. Schutze, S. Tierney (eds.), *The United Kingdom and the Federal Idea*, Oxford, 2018.

³ L'espressione «tipo di Stato» per indicare l'assetto istituzionale di un ordinamento dal punto di vista del maggiore o minore decentramento è riconducibile a G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1933, p. 67 ss. Analoghe considerazioni in F. Lanchester, (voce) *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, vol. XLIII, 1990, pp. 796 – 814.

⁴ Tuttavia, come osservato da G. Ferraiuolo, *Costituzione, Federalismo, Secessione*, Napoli, 2016, p. 165, “il contenuto dell'art. 2 Cost. che pur rappresenta una traccia essenziale della tensione plurinazionale, discende da una imposizione militare che precludeva un dibattito con posizioni al suo interno molto articolate, spinte, in alcuni casi, fino al riconoscimento costituzionale del principio di autodeterminazione”. La formula relativa a indissolubilità e indivisibilità “è ritenuta frutto di quell'impostazione autoritaria”.

⁵ F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, 1996, p. 684.

⁶ Come osservato in dottrina, il paradigma dell'autonomia *relazionale*, ha come “tratto distintivo [...] la *coordinazione* dei poteri territoriali periferici ad opera del centro, secondo una misura che varia sensibilmente nei *diversi tipi di Stato*, ma, soprattutto, nelle diverse fasi dello Stato nazione. Nello *Stato nazione liberale* [...] il momento della coordinazione si innesta dogmaticamente su una *derivazione originaria* dei poteri

così come Stato regionale. L'ordinamento spagnolo, sancendo in costituzione il *diritto all'autonomia* delle parti che lo compongono, e conferendo loro, attraverso il Titolo VIII, l'autonomia (anche finanziaria) per la gestione dei propri interessi, si qualifica come *Stato autonomico*⁷.

Almeno due differenze tra l'ordinamento italiano e quello spagnolo, sono, tuttavia, degne di nota. Da un lato, il diverso approccio nel garantire l'*esistenza* delle autonomie, che solo la Costituzione italiana *tipizza*, fornendo loro il carattere della rigidità. Il disegno dei Padri Costituenti della Repubblica in merito al riparto di competenze tra Stato e Regioni si contraddistingue per la sua forte impronta garantista. L'allocazione verticale dei poteri, difatti, fu direttamente ancorata al dettato costituzionale, trovando il proprio fondamento nel titolo V, parte II, della Costituzione, per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario e negli Statuti regionali speciali adottati nella forma di legge costituzionale, per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale⁸. Al contrario, la Costituzione spagnola del 1978, pur promuovendo un ordinamento di tipo regionale, non individuava espressamente entità sub-statali regionali all'epoca inesistenti, pur riconoscendo agli enti territoriali preesistenti, le province, la facoltà di aggregarsi in Regioni (Comunidades Autonomas) nel caso sussistessero "caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni"⁹. A prescindere dalle differenze tra il modello di regionalismo spagnolo, improntato ad un processo di *auto-identificazione dal basso* ed il modello di regionalismo italiano, caratterizzato da un' "identificazione autoritativa delle Regioni mediante un atto di volontà del legislatore

territoriali locali da parte del potere territoriale centrale (autonomia relazionale discendente). Nello *Stato nazione democratico*, anche qui con rilevanti differenze, il momento della coordinazione si innesta dogmaticamente su un *riconoscimento* della preesistenza dei poteri territoriali locali rispetto al potere territoriale centrale che, talvolta, come nel caso della Carta italiana del 1948 (art. 5), si impegna anche a promuoverne lo sviluppo (*autonomia relazionale ascendente*)". Cfr. A. Cantaro, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 18-19.

⁷ Su tale modello, tra molti, J.L. García Guerrero, *Lo Stato autonomico. Evoluzione e qualche conclusione sulla prima riforma integrale di alcuni statuti*, in *Federalismi.it*, 24 settembre 2008.

⁸ L'espressione "impronta garantista" è attribuibile ad A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2017, p. 58. Sebbene riferita al disegno dei costituenti in merito al titolo V, parte II, della Costituzione, essa è senz'altro visibile anche nell'inserimento del principio autonomistico tra i principi fondamentali dell'ordinamento. In chiave diacronica, dal momento costituente sino alle principali innovazioni della riforma del 2001, A. Lucarelli, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004. Si rinvia sul tema a C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, in ID, *La Costituzione. Saggi*, Padova, 1954; G. Berti, *Articolo 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975; R. Bifulco, *Articolo 5*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet giuridica, 2006 e, da ultimo, S. Staiano, *Costituzione italiana: Articolo 5. La Repubblica, una e indivisibile*, Carocci, 2017.

⁹ Cfr. l'articolo 143 della Costituzione spagnola.

costituente”¹⁰, quel che preme sottolineare è che la scelta di codificare nella Carta costituzionale tanto l'*esistenza* stessa delle Regioni, quanto le rispettive *attribuzioni*, tutela, potenzialmente, gli enti periferici. Difatti, i titoli di competenza regionale non sono soggetti alla mutevolezza della negoziazione in quanto contemplati da statuti d'autonomia concordati tra le Regioni e lo Stato, come nel modello spagnolo, ma sono direttamente previsti dalla Costituzione nell'articolo 117 e da essa ricavano, dunque, il carattere della rigidità.

La seconda, importante, differenza attiene al diverso peso che viene dato alle disposizioni di principio sovra-analizzate che, sebbene poste in epigrafe alla Costituzione e tese a connotare il *tipo* di Stato, sono soggette ad un diverso grado di protezione, come dimostra il paragrafo che segue.

2. Il principio di unità è indisponibile?

Nell'operare un raffronto tra le configurazioni del principio unitario nell'ordinamento italiano e in quello spagnolo è stato sostenuto che “l'affermazione del binomio inscalfibile unità-sovrantà è pur sempre frutto di una costruzione interpretativa... fondata su parametri con un elevato grado di elasticità; in nessuno dei sistemi in questione si riscontra infatti una clausola di intangibilità espressa del principio unitario”¹¹. In realtà, sebbene in entrambi gli ordinamenti non vi sia una codificazione esplicita in merito all'intangibilità del principio unitario, l'ordinamento italiano e quello spagnolo sembrano discostarsi in merito al grado di protezione dello stesso.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, è noto che l'Assemblea Costituente diede seguito alla proposta di Perassi, secondo il quale l'art. 106 del progetto di titolo V (in gran parte riproduttivo dell'attuale art. 5 Cost.) che la Seconda Sottocommissione presentò all'Assemblea il 31 gennaio 1947, doveva essere collocato tra le disposizioni generali. Ciò in quanto l'articolo in questione concerneva “il modo d'essere della repubblica, per quanto riguarda la sua articolazione”¹², e meritava dunque di affiancare quegli articoli, tra cui

¹⁰ A. D'Atena, *Diritto regionale*, cit., p. 30.

¹¹ G. Ferraiuolo, *op. cit.*, p. 128.

¹² Seduta del 24 marzo 1947, in A.C., I, 597-8, citata in R. Bifulco, *op. cit.*, p. 136.

l'articolo 1, 2 e 3 della Costituzione, attraverso i quali “secondo un'espressione molto felice del Presidente della Commissione (Ruini) si vuole definire il volto della repubblica in tutti i suoi aspetti”¹³. Lo spostamento dell'articolo tra le disposizioni generali ebbe il merito di “caratterizzare la repubblica non solo quale democratica, ma anche quanto una e indivisibile”¹⁴. In virtù di tale collocazione, l'articolo 5 rientrerebbe in “quella particolare *species* di principi che è costituita dai ‘principi supremi’ dell'ordinamento costituzionale, il cui nucleo essenziale di valore rappresenta quella quota parte dell'ordinamento sottratta a qualsiasi tipo di incidenza ad opera di normazione persino di rango costituzionale. La loro supremazia – che non è gerarchica, bensì assiologica, in quanto riflesso immediato e diretto dell'«essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana» (sent. n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale) – esprime il nucleo identificativo intangibile del nostro ordinamento, la cui immodificabilità e inderogabilità è posta a salvaguardia dell'ordinamento come un tutto, inteso cioè nella sua unità basilare”¹⁵. Che il principio di unità sia ascrivibile al nucleo fondamentale dei principi supremi dell'ordinamento, e sia dunque indisponibile al procedimento di revisione costituzionale, è stato poi recentemente ribadito, in modo fermo, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 118/2015 sul possibile referendum sull'indipendenza del Veneto.

Guardando invece all'ordinamento spagnolo, la questione è più sfumata, in quanto, pur essendo la Costituzione rigida, le procedure aggravate previste per la revisione costituzionale non prevedono limiti di contenuto. In altri termini, pur essendo i limiti di procedimento molto stringenti, l'ordinamento contempla anche la cosiddetta *revisione totale*. Da un lato bisogna riconoscere che, rispetto al procedimento di revisione costituzionale previsto dall'articolo 167 Cost.¹⁶, alla *revisione totale* della Costituzione o

¹³ *Ibidem*, sempre nelle parole di Perassi.

¹⁴ L. Ronchetti, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, p. 265, la quale si sofferma anche l'intento antisecessionista nel dibattito. Chiaramente la collocazione tra i principi fondamentali dell'art. 5 Cost. rende “indisponibile” anche il principio autonomistico, che, come nota R. Bifulco, *op. cit.*, p. 138, “proprio in ragione del collegamento con l'art. 1, si sottrarrebbe, secondo l'opinione della dottrina dominante, alla revisione costituzionale in quanto parte integrante della “forma repubblicana” di cui all'art. 139”.

¹⁵ P. Carnevale, *Unità della Repubblica ed unità del diritto oggettivo. Notazioni introduttive sulla Costituzione come fattore unitario nelle dinamiche della produzione normativa*, in *Federalismi.it*, 2015, 1. p. 5. Sul principio di unità, *amplius*, M. Belletti, *Il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica e il principio autonomista*, in L. Mezzetti (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2011, 366 – 397.

¹⁶ Ai sensi dell'Articolo 167 della Costituzione spagnola, «I progetti di revisione costituzionale dovranno venire approvati a maggioranza dei tre quinti di ogni Camera. Ove non si raggiunga un'intesa fra queste, sarà tentata mediante la costituzione di una Commissione di conciliazione paritetica formata da deputati e senatori, che presenterà un testo da votarsi dal Congresso e dal Senato; Ove non si ottenga l'approvazione mediante il

anche a quella *parziale* riferita a disposizioni fondamentali (contenute nel titolo preliminare, nel Capitolo secondo, Sezione prima, del Titolo I o nel Titolo II) è dedicato un diverso articolo, l'art. 168, che rende ancor più difficoltoso emendare la Costituzione, attraverso persino uno scioglimento delle Cortes¹⁷. Dall'altro, non può non rilevare che, se si riuscissero a raggiungere i requisiti procedurali richiesti dalla Costituzione, un futuro *potere costituente* potrebbe esprimersi (e dunque modificare) anche le disposizioni costituzionali relative al tipo di Stato¹⁸. Ciò è stato confermato dalla sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo n. 103 del 2008, che dichiara incostituzionale la legge basca n. 9/2008 che indicava un referendum per fare dei paesi baschi una confederazione. Secondo la Corte, tale referendum "incide sul fondamento dell'ordine costituzionale vigente, nella misura in cui implica una riconsiderazione dell'identità e unità del soggetto sovrano o, quanto meno, della relazione tra Stato e Regioni che solo la volontà del soggetto sovrano può rivedere, e pertanto può essere oggetto di consultazione popolare tramite referendum di revisione costituzionale"¹⁹. Dunque, come osservato in dottrina, "non esistendo in Spagna, a differenza dell'Italia, limiti materiali alla riforma costituzionale, secondo quanto a suo tempo stabilito dalla sentenza 48/2003, in teoria [...] il Tribunale non pone sbarramenti alla richiesta di un referendum di secessione. Potrebbe, dunque, dirsi che la possibilità di secessione non è esclusa dall'ordinamento costituzionale spagnolo, ma è subordinata ad una revisione costituzionale che impedisce che sia una decisione unilaterale"²⁰.

procedimento di cui al precedente comma, e sempre ove il testo abbia ottenuto il voto favorevole della maggioranza assoluta del Senato, il Congresso potrà approvare la revisione a maggioranza dei due terzi; La revisione approvata dalle Cortes Generali verrà sottoposta a referendum per ratifica quando lo richiedano, entro i quindici giorni dalla sua approvazione, un decimo dei membri di una delle due Camere».

¹⁷ Ai sensi dell'articolo 168 Cost., «Ove venga proposta la revisione totale della Costituzione o quella parziale riferita al titolo preliminare, al Capitolo secondo, Sezione prima, del Titolo I o al Titolo II, dovrà procedersi all'approvazione in via di principio con maggioranza dei due terzi di ogni Camera e quindi all'immediato scioglimento delle Cortes; Le Camere elette dovranno approvare quanto deciso e procedere allo studio del nuovo testo costituzionale, che dovrà venire approvato a maggioranza dei due terzi di ogni Camera; La riforma approvata dalle Cortes Generali sarà sottoposta a referendum per ratifica»

¹⁸ Come rileva, tra molti, anche J. L. García Guerrero, *op. cit.*, p. 3.

¹⁹ Il testo italiano della sentenza è come citato in I. Ruggiu, *Referendum e secessione in Scozia e Catalogna: l'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, p. 90. Il testo integro in lingua originale è reperibile in http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6335#complete_resolucion&fundamentos

²⁰ I. Ruggiu, *op. cit.*, p. 90, menzionando in dottrina anche J.M. Castekka Andreu, *The Proposal for Catalan Secession and the Crisis of the Spanish Autonomous State*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2015.

3. Corti, referendum e conflitto territoriale.

Dopo aver analizzato il quadro normativo di riferimento, è interessante comprendere quale è l'atteggiamento delle Corti rispetto alle rivendicazioni di maggiore autonomia o di indipendenza, spesso in distonia con l'unitarietà ordinamentale che entrambe le Costituzioni tutelano. Nonostante non sia possibile effettuare in questa sede un'accurata disamina della giurisprudenza costituzionale italiana rilevante, è chiaro che, nonostante l'impianto fortemente garantista del Costituente nei confronti delle autonomie territoriali, né la codificazione dell'ente Regione in Costituzione, né la cospicua attribuzione di titoli di competenza protetti dalla rigidità costituzionale, consentono di scalfire l'indisponibilità del principio di unità²¹. È in virtù di tale principio che, in primo luogo, vengono qualificati come *extra ordinem* gli eventuali tentativi secessionisti che sembrerebbero intaccare l'indivisibilità, ancor prima che l'unità, della Repubblica²². In secondo luogo, è in virtù del medesimo principio che la Corte ha a più riprese ridimensionato i tentativi di alcune Regioni di qualificarsi enti esponenziali di una possibile sovranità *parziale*, o di provare a *frazionare*, attraverso lo strumento dei referendum consultivi regionali, quel popolo che la nostra Costituzione vuole unitario specie nel momento della revisione costituzionale. Più volte, dunque, la Corte Costituzionale è stata messa di fronte al dilemma su se e “fino a che punto il percorso di progressivo decentramento territoriale possa incidere sull'individuazione della “sede” della sovranità”, lasciando individuare “popoli” regionali e, dunque, “frazioni di comunità sovrane all'interno dallo Stato”²³.

La posizione della Corte sia rispetto alle istanze independentiste sia alla pretesa di utilizzare

²¹ Rispetto all'opinione dominante in merito a tale indisponibilità è degna di nota la posizione parzialmente discordante di Franco Modugno, per cui, fermo restando un suo bilanciamento con fondamentali principi costituzionali tra cui quello di unità ed indivisibilità della Repubblica, con legge di revisione costituzionale e con un ampio coinvolgimento delle forze politiche il principio di autodeterminazione dei popoli potrebbe essere inserito in Costituzione a tutela di minoranze espressione di distinte identità (F. Modugno, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in P. Bianchi e C. Latini (a cura di), *Costruire l'Italia. Dimensione storica e percorsi giuridici del principio di unità*, Napoli, 2013, p. 198 ss.).

²² Sulla distinzione tra unità ed indivisibilità, tra gli altri, R. Bifulco, *op. cit.*, 140, per cui “dall'indivisibilità si ricava un limite determinato e tassativo o, se si vuole, una regola consistente nel divieto di dividere o smembrare la Repubblica in più Stati indipendenti ovvero in quello di secessione di parte del suo territorio; dal carattere dell'unità, invece, soprattutto in ragione del suo carattere elastico, è possibile ricavare un principio, dal quale gli sviluppi legislativi e giurisprudenziali hanno provveduto a ricavare poi tutta una serie di limiti puntuali alle autonomie territoriali”.

²³ T.F. Giupponi, *Popolo, sovranità popolare e stato regionale. Esistono i “popoli regionali”?*, in A. Morrone (a cura di), *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza*, Padova, 2018, p. 40.

lo strumento del referendum regionale per incidere su questioni di fondamentale rilevanza costituzionale (tra cui è sicuramente da annoverarsi quella sul tipo di Stato), è per certi versi sistematizzata nella sentenza n. 118 del 2015 scaturita dall'impugnativa governativa della legge della regione Veneto n. 15/2014 (Referendum Consultivo sull'autonomia del Veneto) e della legge n. 16/2014 (Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto). Nell'analizzare quest'ultima, che attraverso un referendum consultivo regionale chiedeva agli elettori se trasformare o meno il Veneto in una «Repubblica indipendente e sovrana», per poi demandare ai Presidenti di Giunta e Consiglio regionale il compito di «tutelare in ogni sede competente, nazionale ed internazionale, il diritto del Popolo Veneto all'autodeterminazione» (art. 3 della legge in questione), la Corte richiama una serie di punti fermi della propria giurisprudenza pregressa. In primo luogo, quanto al merito della questione, la richiesta di indipendenza «suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost.»²⁴, stabilendo che «iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della costituzione di un nuovo soggetto sovrano», sono da qualificarsi “extra ordinem”²⁵. In secondo luogo, la Corte ribadisce la costante giurisprudenza per cui «pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze 365/2007, n. 306 e 106 del 2002)»²⁶. In terzo luogo la Corte ricorda che «i referendum regionali, inclusi quelli di natura consultiva, non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale (sent. 365 del 2007, n. 496 del 2000, n. 470 del 1992)»²⁷. Quest'ultimo argomento è utilizzato anche per dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, numero 5, della legge 15 del 2014 per cui uno dei quesiti referendari doveva interrogare gli elettori sul se trasformare la Regione Veneto in una Regione a statuto speciale. Essendo il novero delle Regioni a statuto speciale tassativamente enumerate nell'art. 116 Cost., «anche tale quesito incide

²⁴ Corte cost., sent. n. 118/2015 (par. 7.2. considerato in diritto).

²⁵ *Ibidem*. Particolarmente critico nei confronti della «lesività costituzionale dei referendum consultivi», fondata, sia nel caso spagnolo che in quello italiano su una «non ammissibile considerazione frazionata del popolo, contrastante con i principi di unità e sovranità (art. 1 e 5 della Costituzione italiana e art. 1 e 2 della Costituzione spagnola)», G. Ferraiuolo, *op.cit.*, p. 58. Secondo l'autore, cui si rinvia per una rassegna della dottrina in materia, la possibilità, negata, di celebrare un referendum consultivo sull'indipendenza da parte di una minoranza territoriale, “preclude qualsiasi possibilità di temperamento tra rigidità e democrazia, in quanto una domanda di una porzione del popolo è ritenuta non concepibile in termini democratici”.

²⁶ Corte cost., sent. 118/2015 (par. 7.2. considerato in diritto).

²⁷ *Ivi*, par. 6 considerato in diritto.

[...] su scelte fondamentali di livello costituzionale che non possono formare oggetto di referendum regionali». ²⁸

Nonostante le pretese indipendentistiche della Catalogna non siano equiparabili ad analoghe istanze in Italia²⁹, è interessante notare che l'impianto argomentativo del Tribunale costituzionale spagnolo in merito sia alla secessione, sia all'utilizzo dello strumento di un referendum *parziale*, sia alle pretese di sovranità delle autonomie territoriali è molto simile.

Come noto, la Corte costituzionale italiana, con la sentenza n. 365 del 2007 relativa alla legge n. 7 del 2006 della Regione Sardegna, istitutiva di una *Consulta* incaricata di redigere «un progetto organico di nuovo Statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo», precisa che utilizzare indistintamente «sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di un'endiadi) di cui la seconda è certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali»³⁰. La sentenza diventa l'occasione per la Corte di affermare che anche dopo la riforma del titolo V, che indubbiamente potenzia le funzioni di Regioni ed enti territoriali³¹, «la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale»³², e che dunque l'autonomia di cui godono le Regioni non può certo essere confusa con la sovranità, che è attribuito soltanto dello Stato, ente originario, e non degli enti derivati. Analogamente, la notissima sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo n. 31/2010, che dichiara l'illegittimità parziale dello Statuto catalano del 2006, e che è stata interpretata come la decisiva rottura del patto costituente che ha condotto all'inasprirsi delle rivendicazioni indipendentiste della Catalogna, sottolinea, ricorrendo anch'essa ad un argomento testuale basato sulle disposizioni della Costituzione, che l'unica *Nacion* è quella spagnola e che solo quest'ultima può considerarsi "sovrana", a differenza della *nacionalidad* che è, sì, dotata di

²⁸ *Ivi*, par. 8.6 considerato in diritto.

²⁹ Interessanti considerazioni sulla legge regionale e sulla strumentalizzazione e decontestualizzazione di concetti "mutuati" dalla vicenda catalana, tra cui il diritto di autodeterminazione ed il "diritto a decidere", in G. Serges, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della legge regionale del Veneto n. 16 del 2014)*, in *Federalismi.it*, n. 1/2015.

³⁰ Corte cost. sent. n. 365/2007 (par. 7, considerato in diritto).

³¹ Per un'analisi diacronica della riforma A. Lucarelli, *op. cit.*

³² Corte cost. sent. n. 365/2007, (par. 6, considerato in diritto).

autonomia, ma non di sovranità³³.

Simili precisazioni sono ravvisabili nella sentenza relativa alla Risoluzione 5/X “Dichiarazione di sovranità del diritto a decidere del popolo della Catalogna”³⁴, approvata dal Parlamento della Catalogna il 23 gennaio 2013. In tale risoluzione, si dichiara che «il popolo della Catalogna, ha, in ragione della sua legittimità democratica, carattere di soggetto politico e giuridico sovrano» e si manifesta «la necessità che la Catalogna prosegua nel proprio cammino e che il popolo catalano possa decidere liberamente e democraticamente il proprio futuro collettivo» esercitando il proprio «diritto a decidere». In seguito a un’impugnativa governativa, il Tribunale costituzionale si pronuncia sulla risoluzione, che pure, come notato, non menziona mai il termine indipendenza né evoca un referendum secessionista³⁵, con la sentenza n. 42 del 2014. La sentenza dichiara incostituzionale l’autodefinizione della Catalogna come «soggetto sovrano», rimarcando che, proprio in virtù dell’articolo 1, comma 2 e dell’articolo 2 della Costituzione sovra analizzati, l’unico popolo sovrano è quello spagnolo. Inoltre, con sentenza interpretativa di rigetto dichiara ammissibile l’esistenza di un «diritto a decidere» nella misura in cui lo si interpreti nel senso che la Catalogna stili una proposta che dovrà essere approvata dal Parlamento centrale. Dunque, analogamente alla Corte costituzionale italiana, il Tribunale *chiude* rispetto alle pretese di sovranità parziale, ma *apre* rispetto alla possibilità che sia solo il Parlamento nazionale, in sede di revisione, a modificare le *regole* relative alla consultazione referendaria³⁶. Come noto, infatti, il Parlamento catalano “risulta sprovvisto di competenza ad indire un referendum e senza l’autorizzazione dello Stato. Tale ipotesi risulta inibita sia dall’art. 149.1 della Costituzione che dall’art. 2 della legge organica n. 2

³³ Tra gli innumerevoli commenti alla sentenza cfr. L. Andretto, *La sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto di Autonomia della Catalogna*, n *Rivista AIC*, n. 1/2010 e F. Biagi, *Estatut de Catalunya e la crisi del Tribunal Constitucional*, in *Quaderni costituzionali*, n 1/2011.

³⁴ Sul tema, *amplius*, L. Cappuccio, M. Corretja (ed.) *El derecho a decidir. Un dialogo italo-catalan*, Barcelona, IEA, 2014.

³⁵ I. Ruggiu, *op. cit.*, p. 89. È noto tuttavia che, in seguito alla Dichiarazione, il 12 dicembre 2013, in conferenza stampa il Presidente della Comunità autonoma Artur Mas annuncia il testo del quesito referendario che darà forma al diritto a decidere del popolo catalano (chiedendo *in primis* se si vuole che la Catalogna sia uno Stato e in seconda battuta se si vuole che la Catalogna sia uno Stato indipendente) e fissa lo svolgimento il 9 novembre 2014.

³⁶ Analoghe considerazioni anche nella sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo n. 114 del 17.10.2017 sulla illegittimità della legge 19/2017 sull’autodeterminazione, che autorizza il secondo referendum in Catalogna dell’ottobre 2017. Sulla sentenza, T. Cerruti, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 7/2018, che offre una panoramica sul ruolo del potere giurisdizionale rispetto alle istanze autonomiste e secessioniste in diversi ordinamenti, tra cui Canada, Stati Uniti, Germania, Ucraina e Spagna.

del 18 gennaio 1980 che recita che l'autorizzazione alla indizione di consultazioni popolari per il tramite del referendum in qualsiasi delle sue modalità è competenza esclusiva dello Stato³⁷.

4. Considerazioni conclusive.

Una prima considerazione che emerge da questo breve contributo riguarda il ruolo del potere giurisdizionale. In tempi recenti, rispetto a crescenti rivendicazioni delle autonomie territoriali, sia la Corte costituzionale italiana che quella spagnola sono chiamate ad agire come *guardiani* del principio unitario³⁸ e custodi della tenuta del tipo di Stato voluto dal costituente. Solo il Tribunale costituzionale spagnolo, tuttavia, vive una vera e propria crisi di legittimazione.³⁹ In Italia, a prescindere dalla difesa del principio di unità rispetto alle pretese, *eccezionali*, di indipendenza della Regione Veneto, la Corte ha tutelato il principio unitario anche nella sua attività *ordinaria*, sottolineando la lesività costituzionale sia dei più svariati tentativi di frammentazione della sovranità, sia di quei referendum consultivi regionali volti ad individuare presunti *popoli* parziali nel momento della revisione costituzionale, le cui regole procedurali ed organizzative vengono saldamente ancorate dalla Corte al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica e alla *compattezza* della rappresentanza nazionale per come espressa nel solo Parlamento. Tale ferma difesa del principio unitario non è stata osteggiata in modo significativo, se la si confronta con le reazioni abbastanza critiche nei confronti della giurisprudenza costituzionale spagnola, accusata di *rottura* del patto costituente per la scarsa considerazione della vocazione independentista della Catalogna. Tale differenza potrebbe essere spiegata alla luce della diversa qualificazione giuridica, sovra analizzata, del principio di unità. Quest'ultimo, come abbiamo visto, è indisponibile e sottratto alla revisione soltanto nell'ordinamento italiano e non in quello spagnolo, che conosce, invece, la possibilità di *revisione totale* e dunque non qualifica la secessione, se negoziata con (e approvata dal) Parlamento nazionale, come *extra ordinem*.

³⁷ I. Ruggiu, *op. cit.*, p. 90.

³⁸ Laddove potrebbero risiedere anche altrove le garanzie dell'unità negli Stati unitari composti. Cfr. sul tema G. Marchetti, *Le garanzie dell'unità negli Stati unitari composti*, in *Federalismi.it*, n. 12/2018.

³⁹ G. Ferraiuolo, *op. cit.*

Una seconda considerazione, riguarda il fatto che la pressione sulle Corti, portate a far sentire la propria voce sulle tensioni territoriali nei rispettivi ordinamenti, è tanto più intensa quanto più fallisce il meccanismo cooperativo di natura politica.⁴⁰ Il caso emblematico, pur non oggetto del presente contributo, è quello del Regno Unito, in cui la lungimiranza della classe politica britannica nel concedere il referendum sull'indipendenza della Scozia, che si pone in distonia con l'irrigidimento del governo spagnolo rispetto alla questione catalana, ha assicurato un regolare svolgimento del referendum⁴¹ ed ha allo stesso tempo tenuto fuori le Corti dalle rivendicazioni di maggiore autonomia che hanno trovato un proprio sfogo nella contrattazione politica⁴². Come noto, entrambi gli assetti ordinamentali vietavano la possibilità di una consultazione referendaria *parziale* (e non del popolo nella sua interezza) in merito all'indipendenza, in quanto lo Schedule 5 dello Scotland Act 2016 riserva alla competenza esclusiva statale la materia «*union of the Kingdoms*» così come l'articolo 149.1.32 della Costituzione spagnola riserva alla competenza esclusiva statale l'autorizzazione alla convocazione di consulte popolari per mezzo di referendum. È solo in Spagna, tuttavia, che si è assistito ad una vera e propria giurisdizionalizzazione del conflitto⁴³.

⁴⁰ Sul tema, mi sia concesso rinviare a B. Guastaferrò, *Sovranità Autonomia Rappresentanza. L'evoluzione della forma di Stato in Italia e Regno Unito*, Padova, CEDAM, 2020.

⁴¹ È noto, invece, che le rivendicazioni indipendentistiche catalane sono sfociate sino all'applicazione del rimedio eccezionale previsto dalla Costituzione spagnola di cui all'articolo 155, secondo cui "ove la Comunità autonoma non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o agisca in modo da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, il Governo...potrà prendere le misure necessarie per obbligarla all'adempimento forzato di tali obblighi o per la protezione di detti interessi". Sulla tortuosa vicenda dell'applicazione dell'art. 155 cfr., tra molti, L. Ferraro, *Un nuovo governo autonomo e la fine della coercizione statale in Cataluña: un consuntivo sull'articolo 155 della Costituzione spagnola*, in *Federalismi.it*, n. 17/2018 e G. Poggeschi, *La Catalogna: fra voglia di secessione e sospensione dell'autonomia*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018.

⁴² Molti osservatori hanno analizzato i due referendum in prospettiva comparata giungendo a tali conclusioni, tra cui, tra molti, S. Tierney, *Direct democracy in the United Kingdom: reflections from the Scottish independence referendum*, in *Public Law*, 2015, p. 633 ss., G. Caravale, *Il referendum del 18 settembre 2014: Scotland chooses the best of both words*, in *Federalismi.it*, n. 18/2014; G. Martinico, *Considerazioni comparatistiche sul referendum alla luce del caso britannico*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2017. Si vedano anche i diversi contributi contenuti in C. Martinelli (a cura di), *La Scozia nella Costituzione britannica*, Torino, 2016.

⁴³ A dimostrazione di quanto la giurisdizionalizzazione del conflitto sia sostitutiva ai meccanismi cooperativi di natura politica è interessante notare che, non a caso, anche nel Regno Unito, il recente dissidio tra il Parlamento di Westminster e il Parlamento di Holyrood nella gestione del recesso, che non si è riusciti a sanare attraverso il consolidato raccordo tra le due assemblee legislative rappresentato dalla *Sewel Convention*, ha portato alla prima impugnativa governativa di una proposta legislativa del Parlamento scozzese in venti anni di *devolution*, come nota B. Guastaferrò, *Parlamenti, Corti e struttura territoriale dello Stato. Il Regno Unito tra Brexit e devolution*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, n. 4/2019.

Abstract: Il presente contributo analizza le declinazioni del principio di unità nell'ordinamento italiano e in quello spagnolo, sottolineando le similitudini tra le rilevanti disposizioni della Costituzione italiana del 1948 e quella spagnola del 1978. Tuttavia, l'articolo si sofferma sulla diversa scelta ordinamentale rispetto alla natura "indisponibile" del principio di unità, considerato un limite implicito alla revisione costituzionale soltanto in Italia e non in Spagna, dove la secessione sarebbe un'ipotesi possibile, salvo il rispetto delle farraginose procedure aggravate contemplate dal procedimento di "revisione totale". Le conclusioni provano a ragionare su come tale diversa scelta ordinamentale abbia inciso sul ruolo (e sulla legittimazione) delle Corti costituzionali nella gestione dei conflitti territoriali scaturiti dalle rivendicazioni indipendentiste di Veneto e Catalogna.

Abstract: The article analyzes the unitarian principle in the Italian and in the Spanish legal orders. It emphasizes the similarities between the drafting of the relevant provisions of the 1948 Italian Constitution and of the 1978 Spanish Constitution, while pointing out the differences between the legal nature of the Unitarian principle, which is unamendable in Italy but not in Spain. It is argued that this difference might account for the diverse attitude and legitimacy of the Constitutional Courts in managing territorial conflict and responding to the independence requests of Veneto and Catalonia.

Parole chiave: Principio di unità – principio autonomistico – indipendenza Veneto Catalogna – Corti costituzionali e conflitto territoriale – referendum regionali.

Key words: Unitarian principle – autonomy – independence of Veneto and Catalonia – Constitutional Courts and territorial conflicts – regional referendums.