

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 20 - dicembre 2019

**CRISI ECONOMICHE E STATO REGIONALE.
CONSIDERAZIONI SUL RAPPORTO FRA
DEMOCRAZIA DIRETTA E PARADIGMA
TERRITORIALE NELL'ORDINAMENTO
REGIONALE ITALIANO, ANCHE ALLA LUCE
DI ALCUNE ESPERIENZE EUROPEE**

Luca Dell'Atti

**CRISI ECONOMICHE E STATO REGIONALE.
CONSIDERAZIONI SUL RAPPORTO FRA DEMOCRAZIA
DIRETTA E PARADIGMA TERRITORIALE
NELL'ORDINAMENTO REGIONALE ITALIANO, ANCHE ALLA
LUCE DI ALCUNE ESPERIENZE EUROPEE^o**

Luca Dell'Atti

*Dottore di ricerca in Principi giuridici ed istituzioni
fra mercati globali e diritti fondamentali,
Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"*

L'articolo analizza la relazione esistente fra crisi economiche, crisi della democrazia rappresentativa e revival di rivendicazioni separatiste e autonomiste. Scopo del contributo è studiare il ruolo svolto in questi processi dal referendum, strumento classico della democrazia diretta, ipotizzando che esso sia utilizzato dai partiti che incarnano le istanze separatiste/autonomiste per sfidare le manifestazioni dell'unità dello Stato in una tensione con le istituzioni centrali che, pur altalenante, non risulta mai del tutto sopita. Oggetto principale d'indagine è lo svolgersi di tali dinamiche nello Stato regionale italiano, ma trattando di fenomeni di dimensione ultra-nazionale, si dedica anche uno spazio all'analisi comparata con due ordinamenti composti europei (Regno Unito e Spagna) che condividono processi assimilabili.

This paper analyses the connection between economic crisis, crisis of representative democracy, and the revival of separatist and autonomist claims in Europe. Separatist and autonomist parties alike employ referenda to challenge the principle of the unity of the State, in a constant-yet-varying dialectics with central governments. Drawing mainly from the case of the relations between local and central governments in Italy, the study focuses on the role of referenda – the most evident instrument of direct democracy – within the framework of such processes. However, given the supranational nature of these phenomena, it also includes a thorough comparative analysis with two other European countries, such as Spain and the United Kingdom, in which separatist/autonomist parties play a major role in national politics.

Sommario:

1. Introduzione
2. Le crisi italiane e i riassetamenti del compromesso costituzionale fra unità e autonomia
3. Partiti e referendum alle prese col paradigma territoriale. La Lega e le consultazioni lombardo-venete sull'autonomia differenziata
4. Un'analisi comparata: referendum e partiti indipendentisti nella *devolution* britannica e nell'*Estado autonomico* spagnolo
5. Riflessioni conclusive a proposito dei referendum consultivi dell'ottobre 2017. Fra legalità formale e rischi per l'unità costituzionale

^o Saggio sottoposto a *double-blind peer review*.

1. Introduzione

La caduta del muro di Berlino ha determinato la rapida circolazione di modelli assai noti ai costituzionalisti e provenienti dai consolidati ordinamenti democratici dell'Europa occidentale. Tuttavia, mentre quel modello si diffondeva - alle volte tramite innesti eterodiretti in contesti socio-politico-economici non propriamente permeabili, determinando negli anni successivi sensibili divaricazioni fra est e ovest del Continente che rappresentano, oggi, una delle criticità che affliggono il processo di integrazione europea - entrava in crisi nei Paesi dell'Europa occidentale, parallelamente alla crisi valutaria che colpiva, frattanto, svariate fra le monete sovrane appartenenti al Sistema Monetario Europeo; una crisi nuovamente acuita, più di recente, in concomitanza con la congiuntura economica che ha colpito l'Eurozona dopo il 2008. Quest'ultima, infatti, - che ha spinto la *governance* europea alla stretta sui bilanci statali che ha messo a serio rischio la tenuta del *welfare* di molti Paesi europei - ha fatto il paio con una nuova ondata di crisi delle istituzioni rappresentative e del modello democratico occidentale, le cui multi-formi manifestazioni, già comparse a mo' di scomposta reazione ai cennati eventi critici degli anni Novanta, hanno raggiunto l'acme¹: inedite percentuali di astensionismo, clamorose sconfitte elettorali (e in taluni casi dissolvimento) dei partiti tradizionali, successi elettorali e persino conquista del governo da parte di movimenti anti-sistema, populismi di vario colore, partiti nazionalisti e/o sovranisti.

È appena il caso di sottolineare che i due processi critici hanno un chiaro punto di incidenza, immediatamente visibile nel momento in cui si voglia, ad esempio, seguire certa letteratura sociologica che ha spiegato assai bene la transizione del ruolo dello Stato in economia e le sue conseguenze sulla salute e sulla tenuta delle costituzioni democratico-sociali².

La tesi di partenza di questo contributo è, dunque, che sia data una relazione fra fase avversa del ciclo economico, crisi degli istituti tradizionali della democrazia rappresentativa e *revival* di separatismi, nazionalismi endo-statali o rivendicazioni più o meno autonomiste legate a *claim* definibili, con formula di sintesi, autodeterminativi³. Lo scopo del contributo è quello di

¹ Su tali processi v. almeno ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma, 2012.

² STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013.

³ L'espressione è di TORRE, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo - Impressioni di un discussant*, relazione al XXXIII Convegno AIC, "La geografia

studiare il ruolo svolto in questi processi dallo strumento classico della democrazia diretta - il referendum - ipotizzando che esso sia utilizzato dai partiti che si fanno promotori delle dette istanze per sfidare le manifestazioni dell'unità dello Stato in una tensione con le istituzioni centrali che, se vive di picchi e valli, non risulta, tuttavia, mai del tutto sopita.

La tematica verrà analizzata, in particolare, con le lenti del costituzionalista, avendo ad oggetto principale d'indagine lo svolgersi di tali dinamiche nello Stato regionale italiano. Tuttavia, sia per ragioni di maggiore ampiezza dell'analisi, sia per rinvenirvi ulteriori argomenti a sostegno delle ipotesi postulate, nonché, infine, poiché avendo a che fare con fenomeni di dimensione ultra-nazionale non può non considerarsi come essi riguardino altri Paesi europei, si dedicherà uno spazio ad un'analisi comparata con due ordinamenti (*lato sensu*) regionali - Regno Unito e Spagna - che vivono o condividono processi assimilabili.

2. Le crisi italiane e i riassetamenti del compromesso costituzionale fra unità e autonomia

L'ondata di crisi istituzionale degli anni Novanta fu, in Italia, particolarmente tenace e radicale. Investendo, essa, i partiti che avevano scritto la Costituzione formale e dato sostanza deontica a quella materiale, non determinò solo un cambio di passo politico ma portò al collasso la «repubblica dei partiti»⁴, vale a dire quel complesso intreccio di rapporti politici, convenzioni e disposizioni costituzionali che furono la *living Constitution* dei primi quarant'anni di vita repubblicana.

Una delle svariate forme di risposta che il sistema provò a dare alla crisi fu l'apertura dell'ordinamento ad una nuova concezione di autonomia territoriale, dapprima col cd. federalismo a Costituzione invariata realizzato a mezzo della legislazione riconnessa al nome (e all'operato) dell'allora ministro Bassanini, poi col ribaltamento dei rapporti costituzionali fra Stato e Regioni realizzato dalla riforma del Titolo V del 2001⁵. Ciò che ha

del potere. Un problema di diritto costituzionale», Firenze, 16-17 novembre 2018 rinvenibile all'indirizzo https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/convegni/AnnualiAIC/XXXIII_Convegno_Annuale_AIC_Relazioni/Alessandro_Torre_-_I_modelli_autonomia_e_autodeterminazione.pdf.

⁴ SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, 1991.

⁵ Su cui imprescindibile è GROPPI - OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, 2003.

profondamente a che fare con le modalità di esercizio del principio democratico e, pertanto, con le forme della democrazia costituzionale⁶, poiché non si trattava “solo” di rifornire Regioni ed enti locali di un più ampio ventaglio di attribuzioni o di riarticolare alcune modalità relazionali lungo la scala del governo multi-livello ma di rifondare l’assetto istituzionale (e procedurale) dei pubblici poteri in chiave sussidiaria, approssimando la decisione al cittadino e dando rilievo al principio di differenziazione territoriale delle scelte normative e delle politiche pubbliche.

È in questa chiave, dunque, che vanno letti i processi di riforma della nostra forma di Stato territoriale nel corso degli anni Novanta⁷: da un lato si moltiplicavano i centri di potere, attribuendo alla Regione quel ruolo di regolatore sociale ed economico che non si era potuto realizzare ai tempi della redazione del testo costituzionale, si ridisegnava l’assetto dei centri di spesa (anche allo scopo di adeguare i bilanci agli indicatori macroeconomici imposti dal Trattato di Maastricht), si rafforzava il legame fra cittadini ed amministratori locali tramite l’elezione diretta degli stessi con formule elettorali tendenzialmente maggioritarie.

Tali riforme davano, dunque, nuovo contenuto al mai riformato art. 5 Cost., riassessando la dialettica fra principi unitario e autonomistico (entrambi consacrati nella citata disposizione) su equilibri assai più aperti alla valorizzazione del differenziale territoriale⁸. Del resto, le norme costituzionali che disciplinano i rapporti fra livelli territoriali di governo e, su tutte, quelle che si occupano di riparto di competenze, consacrano il compromesso fra

⁶ Del resto - ma sul punto si tornerà in via di conclusioni - tutte le forze in Assemblea Costituente avevano ben chiaro nella propria impostazione la funzione democratica delle Regioni, come declinazione ulteriore e territoriale del classico principio di separazione (e diffusione) dei poteri e antidoto contro involuzioni autoritarie. Cfr. GHISALBERTI, *Storia costituzionale italiana, (1848-1994)*, Bari, 2002, 421. Per le posizioni ideologiche e culturali delle principali forze politiche in Costituente sui temi dell’autonomia, del federalismo e del regionalismo v., per le forze di ispirazione marxista, PETTA, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Roma, 1975, e, per quelle di ispirazione cattolico-sociale, DE SIERVO, *Le regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, 1993 e *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle regioni*, in ANTONETTI - DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna, 1998.

⁷ Un’efficace e accurata sintesi delle evoluzioni del regionalismo italiano particolarmente attenta alla questione del rilievo democratico della regionalizzazione è di GROPPI, *L’evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz’anima?*, in *federalismi.it*, 4, 2007.

⁸ Sulla dialettica fra i due principi v., fra i molti, D’ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, 737 ss.; ROLLA, *Il difficile equilibrio tra autonomia e unità nel regionalismo italiano*, in ID. (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati. Atti del convegno (Pontignano, 10-11 maggio 2002)*, Torino, 2003.

esigenze dell'uniformità e della differenziazione⁹ e, pertanto, sono sottoposte ad una notevole variabilità o flessibilità nel tempo, seguendo le esigenze che emergono nella politica, nell'economia, nella società¹⁰.

La crisi istituzionale successiva all'emergenza economica del 2008 ha colpito l'assetto partitico italiano più duramente che in altri contesti, dapprima esautorando i partiti dal governo - senz'altro col corvivo concorso dei partiti stessi - con la formula del governo cd. dei tecnici¹¹, poi portando al Governo della Repubblica due formazioni politiche sufficientemente populiste, l'una (nata come) anti-sistema proprio sulla contestazione di taluni degli istituti classici e più significativi della democrazia rappresentativa, l'altra dichiaratamente sovranista.

Rispetto ai rapporti multi-livello, la risposta delle istituzioni statali - a partire dal Governo guidato dal sen. Monti - è stata nel senso di una compressione dell'autonomia (non solo finanziaria) regionale e locale che ha impresso alla nostra Costituzione territoriale una torsione marcatamente centralista, i cui strascichi si sono riverberati anche sul rapporto fra fonti legislative statali e regionali, a causa (fra l'altro) del recessivo utilizzo del canone della leale collaborazione da parte della Corte costituzionale in favore di quello più *tranchant* e (*çava sans dire*) centripeto della prevalenza¹².

⁹ Per tale sottolineatura v., ad esempio, BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003, 13.

¹⁰ È appena il caso di segnalare che non sempre si tratta di vere e proprie modifiche costituzionali che assumono il rango della fonte di revisione del testo costituzionale. Al di là dell'ovvia flessione impressa al tenore letterale del disposto costituzionale dalla legislazione attuativa e dall'ermeneutica della Corte costituzionale si deve senz'altro considerare il ruolo delle prassi sviluppate nello svolgimento dei rapporti politico-istituzionali fra Stato e Regioni oltreché l'influenza di portata sovranazionale (l'Unione Europea) e globale (la globalizzazione). In particolare sul ruolo del processo di integrazione comunitaria sulla flessione dei moduli costituzionali del rapporto multi-livello v. BIFULCO *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'unione europea*, Padova, 1995, 15; CIARLO, *Le nuove regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico*, in *Nuove aut.*, 2001, 776-7; ROLLA, *Il difficile equilibrio*, cit., 9.

¹¹ Non per avventura già sperimentata col Governo Ciampi nel 1993.

¹² BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, 61 ss.; BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, 2011, 266 ss. Va precisato, per ragioni di completezza, che parte della dottrina ha ritenuto che sia in corso - al momento in cui si scrive - un'ulteriore fase nell'elaborazione giurisprudenziale in materia di rapporti Stato-Regioni, di maggiore attenzione alla sensibilità dell'autonomia regionale e, pertanto, di *revival* dell'utilizzo del canone della leale cooperazione che, se non significa di per sé un nuovo ampliamento dello spazio di decisione autonome delle Regioni, senz'altro ne determina, nuovamente, un maggiore coinvolgimento. Inaugurerebbe tale nuovo filone giurisprudenziale la pluri-annotata sent. n. 251/2016, su cui v. almeno POGGI,

È d'uopo considerare che la revisione costituzionale approvata dal Parlamento nella scorsa legislatura, fortemente voluta dall'allora Presidente del Consiglio Matteo Renzi, incideva pesantemente sulla Costituzione territoriale italiana non solo perché faceva del ramo alto del Parlamento una camera di rappresentazione degli interessi territoriali¹³ ma, più ancora, poiché sopprimeva la competenza legislativa concorrente, riportava svariati ambiti materiali in quella esclusiva dello Stato, introduceva la clausola di supremazia¹⁴, riportando di fatto (*recte*: di diritto) l'interesse nazionale nel gioco dei rapporti fra legislatori statale e regionali¹⁵. Si può insomma sostenere che se quella riforma avesse superato il vaglio popolare e fosse,

Corte Costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni, in *federalismi.it*, n. 19, 2017; BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, ivi.

¹³ Non è di certo questa la sede per approfondire minutamente le questioni sollevate dalla riforma cd. Renzi-Boschi, anche in ragione del suo fallimento. È, tuttavia, necessario ricordare che ampi strati della dottrina contestavano l'efficacia della soluzione ai fini della rappresentazione degli interessi territoriali. A tacere del fatto che la riforma era piuttosto confusa sul punto, non rendendo immediatamente comprensibile di chi, effettivamente, si sarebbe composto il Senato e che tipo di rapporti avrebbe avuto con l'elettorato, il legislativo e l'esecutivo regionali, va poi menzionato il cd. paradosso di Madison che descrive l'inevitabile allinearsi dei rappresentanti territoriali nella camera alta regionale lungo la dialettica maggioranza-opposizione che anima la rappresentanza nazionale nella camera bassa politica (cfr. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, 1365 ss.). Per un'analisi dell'utilità delle varie ipotesi istituzionali ai fini della rappresentatività territoriale, in senso critico verso il senato federale, RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006.

¹⁴ L'espressione era entrata nella *vulgata* dottrinaria e giornalistica per qualificare l'istituto, contenuto nell'art. 31 del d.d.l. costituzionale, che avrebbe consentito alla legge statale, su iniziativa del Governo, di «intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale». Più correttamente, MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, maggio 2014, su *issirfa.cnr.it* preferiva parlare di clausola di flessibilità e MORRONE, *Lo stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, di clausola di unità nazionale.

¹⁵ Sulla cui effettiva scomparsa da un punto di vista di sostanza a seguito della soppressione testuale del riferimento all'interesse nazionale operato dalla novella del 2001 si è ampiamente dubitato in dottrina: cfr. almeno BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, 345 ss. e *Scompare l'interesse nazionale?*, in *Forum di Quad. cost.*, 9 aprile 2001. Per la posizione contraria, invece, v., fra gli altri, PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, V, 2001, 194 ss.; CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, ivi, 199 ss.

infine, entrata in vigore, avrebbe cristallizzato quella torsione centralista impressa ai rapporti Stato-Regioni¹⁶ (anche) in risposta alla crisi economica.

È verosimilmente in ragione di tali circostanze che talune Regioni hanno cominciato ad attivare l'iter di differenziazione della qualità e quantità delle competenze autonome previsto dall'art. 116, comma 3, Cost.: fallito l'ennesimo tentativo di revisione globale della Costituzione¹⁷, «il regionalismo italiano ha cercato nuove prospettive»¹⁸. Nella consapevolezza, cioè, che la novella del 2001 ha presentato più di una criticità e, in genere, continuità col passato, è ipotizzabile che le Regioni abbiano ritenuto di doversi incaricare di dare avvio ad una sorta di riforma a Costituzione invariata¹⁹, *de jure condito*, attivando un istituto presente nel sistema ma sinora rimasto quiescente. A ben guardare, infatti, è la Conferenza dei Presidenti regionali - organo di raccordo orizzontale esponenziale del fronte regionale comune - ad aver preso una posizione precisa sul punto²⁰; accanto al che va anche considerato che la proposta sembra interessare anche altre Regioni²¹. Il punto è rilevante poiché se la richiesta di maggiore autonomia dovesse, infine,

¹⁶ Per tutti cfr. PACE, *Le finalità accentratrici della Riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in ID., *Per la Costituzione. Scritti scelti*, vol. I, Napoli, 2019, 108 e ss., spec. 125 e ss.

¹⁷ Non si dimentichi quello tentato dal Governo Berlusconi IV, anch'esso caduto per mano del popolo nel referendum costituzionale celebratosi nel giugno 2006.

¹⁸ MAZZOLA, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare*, ISSIRFA, marzo 2018, su issirfa.cnr.it.

¹⁹ In tal senso v. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018.

²⁰ V. infatti CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo*, 18 ottobre 2018, consultabile all'indirizzo <http://www.regioni.it/newsletter/n-3479/del-23-10-2018/le-regioni-e-le-nuove-sfide-del-regionalismo-18820/>. Notano i Presidenti che «mentre nelle passate legislature si è pensato di rifondare “lo stato regionale e delle autonomie” ritoccando, anche in riduzione, gli spazi di autonomia legislativa delle Regioni, oggi l'approccio dovrà avere basi radicalmente diverse e mirare più a soluzioni specifiche sui temi del governo territoriale, garantendo comunque i principi di unitarietà, di solidarietà e di coesione sociale». Nell'opinione dei governatori, dunque, «la richiesta di attribuire alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia secondo quanto previsto all'art. 116, III comma, della Costituzione, costituisce un'ulteriore tappa nell'ambito del processo di decentramento che, dopo aver registrato un rallentamento per effetto della crisi iniziata nel 2008 e della conseguente legislazione di emergenza, sta vivendo una nuova stagione che vede la centralità ed il ruolo propulsivo delle Regioni nel processo di definizione dei nuovi assetti istituzionali».

²¹ Al momento, sette Consigli Regionali (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria) hanno dato mandato al proprio Presidente di Regione ad avviare il negoziato con il Governo, mentre altre cinque Regioni ordinarie (Basilicata, Calabria, Puglia, Molise, Abruzzo) hanno assunto iniziative preliminari. Cfr. CINSEDO, *Autonomia differenziata. Dossier tecnico*, 01/11/2019, rinvenibile in www.regioni.it.

provenire da un numero significativo di Regioni, diversificate sotto i piani economico, demografico e geografico, potrebbe segnalare la volontà del fronte regionale (più o meno) compatto di rimettere in discussione col Governo centrale il vigente assetto dei rapporti multi-livello e, dunque, di rinegoziare il contenuto del compromesso costituzionale fra ragioni dell'uniformità e della differenziazione esteticamente scolpito nell'art. 5 Cost. ma la cui sostanza è contenuta nella disciplina comune del riparto di competenze di cui al Titolo V.

La questione dell'attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost. per le Regioni in commento è, chiaramente, molto più ampia di così, attingendo svariati profili rilevanti per gli studiosi del diritto costituzionale e, perciò, da essi già variamente attenzionata²². Quello che si vuole qui sottolineare, però, è, in particolare, la connessione fra crisi economica e *revival* della retorica dell'auto-determinazione del nord del Paese.

Infatti, nonostante il ruolo svolto nella vicenda dalla Conferenza dei Presidenti regionali e i passi in avanti (più o meno convinti e convincenti) di altre Regioni, è indubbio che la richiesta di maggiore autonomia portata avanti da Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna sia non soltanto ad uno stadio assai avanzato delle procedure, sì da renderla più credibilmente votata al successo, ma anche fondata su risalenti ragioni legate al rapporto fra contribuzione dei territori in commento al PIL e quota del gettito fiscale trattenuto entro gli stessi. Non è allora un caso le tre Regioni contribuiscano, assieme, al 41% del PIL nazionale²³: se la retorica della maggiore produttività dei territori in questione e della (presuntamente) consequenziale necessità che vi permanga gran parte del relativo gettito erariale non è affatto nuova a certa propaganda leghista vi è, stavolta, qualcosa in più e qualcosa di più serio. In una fase di

²² Fra i molti v. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2017; FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 625 ss.; Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, ivi, 635 ss.; BONOMI - RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2017; RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *Le Ist. del fed.*, 2018, 365 ss.; DE DONNO - MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, ivi, 471 ss.; OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 6, 2019; PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 8, 2019.

²³ Di qui il titolo del fortunato libello di VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, Bari, 2019, da cui è tratto anche il dato riportato.

ristrettezze per i bilanci pubblici e di compressione dell'autonomia finanziaria regionale e locale è assolutamente comprensibile - ancorché senz'altro meritevole di biasimo - l'atteggiamento di arroccamento dei governi dei territori che fungono da "locomotiva" del Paese a presidio della permanenza entro i confini territoriali di riferimento del grosso del gettito fiscale ivi prodotto.

E, infatti, la questione della fiscalità assume un rilievo centrale nei vari atti sino ad ora posti in essere in preparazione²⁴ e/o attuazione²⁵ del processo di ampliamento delle competenze autonome. Il che, indipendentemente da quali saranno gli esiti della vicenda – al momento in cui si scrive tutta in divenire e che ha registrato, nei mesi passati, bruschi tentativi di accelerazione, da un lato, e, dall'altro, frenate altrettanto risolte - ha, per quel che qui interessa, senza dubbio qualche attinenza col fatto che la citata disposizione, in vigore dal 2001, sopita per quasi un ventennio, sia stata destata in un momento storico di (lenta e difficile) ripresa *post* crisi economica.

3. Partiti e referendum alle prese col paradigma territoriale. La Lega e le consultazioni lombardo-venete sull'autonomia differenziata

Che la Lega - partito tradizionale di governo (di almeno una grossa parte) dei territori interessati dalla vicenda dell'attivazione dell'art. 116, comma 3, Cost. - stia svolgendo, in tale processo, un ruolo centrale è indubbio²⁶. Ma essa ha svolto un qualche ruolo - seppure indiretto - anche nell'introduzione della disposizione in commento nel testo costituzionale ad opera della l. cost. 3/2001.

Diversamente dai due casi che si andranno a considerare nella parentesi di analisi comparata che si svolgerà poco oltre, l'Italia non è uno Stato pluri-

²⁴ Il riferimento è ai ccdd. accordi preliminari sottoscritti fra Governo e Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna nel febbraio 2018 (non previsti come atti necessari della procedura di cui all'art. 116, comma 3, Cost.) per un attento commento dei quali v. VIOLINI, *op. cit.*, 343 ss. e TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 18, 2018.

²⁵ Ci si riferisce, qui, alle bozze di intesa siglate nel maggio 2019 sui quali v. PALLANIE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *federalismi.it*, n. 20, 2019.

²⁶ Del resto, i destini delle istanze di differenziazione di Lombardia e Veneto ha rappresentato uno fra i molti punti critici in cui si è consumata la contrapposizione fra i due ex partner di governo nonché, persino, i rapporti interni fra la leadership della Lega e i governatori delle Regioni interessate.

nazionale, sicché il *claim* territorialista incarnato dalla Lega non è propriamente fondato su moventi o argomenti tipicamente nazionalisti: non essendo i territori ove la Lega esercita il suo principale dominio una (o più) *stateless nation* al pari della Scozia o della Catalogna, il movente auto-determinativo sfugge da quel connotato tipicamente nazionalista che tende ad avere come obiettivo di massima quello indipendentista.

A dire il vero, peraltro, non estranea alla Lega della prim'ora era una certa semantica tipicamente separatista: il tema della secessione, se pure non giustificato da obiettive condizioni di lingua, cultura, tradizioni istituzionali in grado di poter definire una spiccata differenzialità nella porzione di territorio italiano in commento, era tuttavia presente nella retorica (sufficientemente propagandistica) della *old fashioned* Lega, via via perduto nel corso del tempo man mano che le classi dirigenti e le strutture partitiche si accostumavano alla pratica del governo, tanto territoriale che nazionale, sino ad arrivare, persino, in vista delle elezioni politiche del marzo 2018 a perdere lo stilema “nord” dal nome e dal simbolo²⁷. Il movente fiscale, invece, – compendiabile nelle ragioni di un nord produttivo contro quelle di un sud tacciato di essere parassitario e sostenuto dalle politiche assistenzialiste del Governo centrale finanziate col residuo fiscale settentrionale²⁸ – ha sempre avuto un rilievo indiscutibile nell'ideologia e nella piattaforma programmatica della Lega, storicamente intrecciando il tema della rivendicazione di maggiore autonomia.

Come acuta dottrina ha sottolineato, infatti, l'ideologia federalista della Lega degli anni Novanta era, relativamente al rapporto fra ruolo dello Stato in economia e assetto territoriale del potere, la riedizione in chiave nostrana dell'ideologia federalista reaganiana, «l'altra faccia della medaglia del

²⁷ Una perdita, a ben guardare, motivata da calcoli elettoralistici più che da un sincero capovolgimento ideologico e programmatico ma considerazioni di questo tipo attengono a (e richiedono), più che altro, competenze e metodologie di analisi politologiche, estranee alle competenze e agli oggetti di studio del costituzionalista. Sia consentito annotare, però, che lo Statuto della Lega, approvato nella sua ultima versione dal Consiglio federale nell'ottobre 2015, continua a riportare la denominazione completa del partito “Lega Nord per l'indipendenza della Padania” e ad indicare, all'art.1, come principale obiettivo politico del partito, «il conseguimento dell'indipendenza della Padania attraverso metodi democratici e il suo riconoscimento internazionale quale Repubblica Federale indipendente e sovrana». Il testo dello Statuto è rinvenibile all'indirizzo <https://www.leganord.org/phocadownload/ilmovimento/statuto/Statuto.pdf>.

²⁸ Nota correttamente MAZZOLA, *op. cit.*, che, in questo tipo di retorica, «si fingeva di non sapere che il Nord produttivo (favorito anche dalla vicinanza con i mercati internazionali e da migliori condizioni climatiche) vendeva beni e servizi al Sud arretrato, ricevendone in cambio ingenti trasferimenti di risorse».

mercato»²⁹, e che trovava in un regionalismo differenziato e competitivo il suo modello istituzionale di autonomia territoriale. Tant'è che, al di là delle (un po' folkloristiche) affermazioni separatiste, la proposta concreta della Lega era, all'epoca, di fare di Lombardia e Veneto delle Regioni speciali, dotandole di Statuti autonomici in deroga al regime comune delle competenze contenuto nel Titolo V³⁰. Un modello, questo, cui si contrapponeva quello della maggioranza di centro-sinistra che frattanto portava a casa, non senza insidie, la novella del 2001, assai più attenta alla tenuta dei pilastri dello Stato sociale, incentrati su politiche nazionali redistributive non solo tra categorie sociali ma anche fra territori.

Il punto di incontro fu rinvenuto, da un lato, in un ribaltamento in senso federale del riparto di competenze legislative per tutte le Regioni ordinarie, nella de-costituzionalizzazione e differenziazione di quelle amministrative e, dall'altro, nell'introduzione della clausola di maggiore autonomia, che avrebbe consentito alle Regioni ordinarie che ne avessero fatto richiesta di erodere - sulla base di apposita legge statale, previa intesa col Governo - parte delle competenze esclusive statali e concorrenti con ciò differenziandosi dal restante novero delle Regioni ordinarie.

Sicché, allora, le rivendicazioni leghiste degli anni Novanta hanno senz'altro svolto un ruolo nei processi di riforma del regionalismo di fine millennio portati avanti dai governi di centro-sinistra, il cui fulcro ha rappresentato, anzi, quel compromesso fra ragioni della differenziazione e ragioni dell'uniformità, rispettivamente veicolato dal partito territorialista in questione e dalla colazione di partiti nazionali allora reggenti il Governo della Repubblica.

Né è di scarso rilievo, ai fini del discorso che si sta svolgendo, il fatto che la Lega nascesse, fra l'altro, animata da sentimenti e retoriche fortemente anti-

²⁹ DE FIORES, *Il neofederalismo: aspetti teorici e problemi costituzionali*, in *Le Regioni*, 1995, 91 ss. Cfr., infatti, CIUFFOLETTI, *Federalismo e Regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Bari, 1994, 179: «Il programma federalista della Lega ... si basa su macroregioni sovrane abitate non più da individui cittadini, ma da comunità legate tra loro non dalle regole e le passioni della politica, ma da quelle del mercato e dell'economia». Scrive di recente RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2018, 15, commentando le implicazioni fiscali e finanziarie del processo di richiesta di autonomia differenziata *in fieri*: «Quest'idea del radicamento territoriale come isolamento dal resto della comunità nazionale corrisponde perfettamente all'idea di autonomia come autosufficienza e indipendenza, visione tipica del pensiero liberale radicalizzato dal neoliberismo e della matrice proprietaria di cui è perpetuatore».

³⁰ MANGIAMELI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 29 novembre 2017, su issirfa.cnr.it.

politiche, mescolando - non sempre coerentemente - i classici argomenti “anti-casta” con quelli autonomisti, finendo entrambi per avere come “nemico” simbolico unico i partiti tradizionali che, in fondo, reggevano le istituzioni dello Stato. Il che milita ad ulteriore conferma di quanto detto in precedenza circa la coincidenza fra crisi democratica, istituzionale ed economica. Del resto, quegli stessi partiti che collassavano sui primi anni Novanta sotto i colpi dell’inchiesta cd. Mani pulite, frattanto destinatari degli attacchi leghisti significativamente sintetizzabili con la formula di “Roma ladrona”, erano precedentemente in grado di mediare «al loro interno fra categorie economiche, istanze ed esigenze dei diversi territori»³¹.

È in questo contesto che si inserisce il tentativo effettuato dalla Regione Veneto sul finire degli anni Novanta di indire una consultazione referendaria per chiedere alla frazione elettorale regionale di pronuziarsi sull’acquisizione di ulteriori e più ampie forme di autonomia. Il Consiglio regionale veneto approvava, infatti, la legge 8 ottobre 1998, rubricata “Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l’attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia”, prontamente impugnata dal Governo e cassata dalla Corte costituzionale con sent. n. 496/2000. Il ragionamento della Corte fu, allora, tutto incentrato sulle forme costituzionali della democrazia e, dunque, sugli spazi consentiti dall’ordine costituzionale agli istituti della democrazia diretta. Il giudice delle leggi, in particolare, censurava la citata legge poiché essa, «per il ruolo che pretende di assegnare alla popolazione regionale in un procedimento che ha come suo oggetto e come suo fine politico immanente il mutamento dell’ordinamento costituzionale, incrina le linee portanti del disegno costituzionale proprio in relazione ai rapporti tra l’istituto del referendum e la Costituzione»³² e, in tale contesto, negava alla frazione regionale di popolo un rilievo costituzionale autonomo³³. Né, ad avviso della

³¹ MAZZOLA, *op. cit.* Cfr., infatti, CIUFFOLETTI, *op. cit.*, 177, secondo cui l’irrompere della Lega nel dibattito politico italiano degli anni Novanta, introduceva «al posto dei tradizionali fondamenti dell’identità politica ..., altri riferimenti ...: il contrasto fra centro e periferia, fra Nord e Sud, fra pubblico e privato, fra società civile e partiti tradizionali».

³² Corte cost., sent. n. 496/2000, n. 5 cons. in dir. La Corte, del resto, ha confermato anche dopo la novella del 2001 l’inesistenza di popoli regionali ulteriori all’unico popolo sovrano, che è quello della Repubblica, preferendo l’utilizzo dell’espressione «comunità regionali» per identificare le frazioni di elettorato regionale (sent. n. 365/2007).

³³ *Ivi*: «È innanzitutto evidente che laddove il popolo, in sede di revisione, può intervenire come istanza ultima di decisione e nella sua totalità, esso è evocato dalla legge regionale nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale, quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, non esistesse un solo popolo, che dà forma all’unità politica della Nazione e vi fossero invece più popoli».

Corte, si poteva salvare la legge veneta in ragione della natura solo consultiva della prevista consultazione: pur non giuridicamente vincolata dagli esiti referendari, «la rappresentanza regionale verrebbe comunque astretta ad un vincolo politico la cui forza appare in grado di offuscare la prospettiva puramente formale dell'ordine delle competenze interne alla Regione»³⁴.

L'utilizzo del referendum è stato, di recente, riproposto proprio in connessione con i processi di attivazione dell'art. 116, comma 3, Cost. da parte di Lombardia e Veneto con due consultazioni tese a conoscere il parere delle popolazioni delle due Regioni circa la richiesta di maggiore autonomia³⁵.

Preliminarmente deve osservarsi che il Consiglio regionale veneto approvava due distinte leggi, la l.r. 15/2014, avente ad oggetto l'indizione di un referendum sull'indipendenza del Veneto e la l.r. 16/2014 che prevedeva un ventaglio di possibilità assai più ampio, ipotizzando, all'art. 2, comma 1, quattro distinti quesiti referendari formulati nei seguenti termini: 1) «Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?»; 2) «Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?»; 3) «Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?»; e 4) «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?».

Entrambe le leggi, impugnate dal Governo, venivano riunite in unico giudizio dalla Corte che, con sent. n. 118/2015³⁶, cassava la l.r. 15/2014, sulla (piuttosto ovvia) considerazione per cui il referendum sull'indipendenza, «non solo riguarda scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai referendum regionali ..., ma suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.»³⁷; falcidiava, inoltre, la l.r. 16/2014 espungendovi i quesiti di cui ai nn. 2, 3 e 4 del citato comma 1 dell'art. 2.

Al netto delle censure inferte dalla Corte, residuava, dunque, nella legge veneta, la sola possibilità di indire un referendum consultivo sull'attribuzione di ulteriori condizioni di autonomia, più o meno analoga all'unica ipotesi

³⁴ *Ivi*, n. 6, cons. in dir.

³⁵ CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017.

³⁶ Per un commento alla pronuncia v. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *federalismi.it*, n. 20, 2017.

³⁷ Corte cost., sent. n. 118/2015, n. 7.2 cons. in dir.

frattanto prevista dal Consiglio regionale lombardo³⁸ e, a ben guardare, del tutto equivalente al contenuto della legge veneta del 1988 all'epoca cassata dalla Corte. Il contesto, frattanto, è ampiamente mutato, avendo il novellato art. 123 Cost. aperto l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie alla possibilità di prevedere referendum regionali di natura e struttura diverse alle due forme di consultazione popolare ammesse dalla Costituzione per il popolo nella sua interezza³⁹. Di qui, allora, la legittimità delle due leggi regionali in commento⁴⁰ e, di seguito, delle consultazioni poi effettivamente celebratesi il 22 ottobre 2017 ed entrambe conclusesi con una netta vittoria del sì. Ma sul commento di tali vicende si tornerà in conclusione.

4. Un'analisi comparata: referendum e partiti indipendentisti nella *devolution* britannica e nell'*Estado autonomico* spagnolo

Di non scarsa utilità può essere muovere una breve analisi comparata, funzionale alla migliore comprensione delle dinamiche che attingono il tema trattato, con due ordinamenti unitari policentrici dell'Europa occidentale (Spagna e Regno Unito) che, pur nelle notevoli diversità nei connotati di struttura, condividono, in fondo, simili evoluzioni nel rapporto fra unità e autonomia e nelle sue proiezioni istituzionali e politiche⁴¹, in particolare focalizzando l'attenzione sul ruolo che partiti e referendum territorialisti hanno svolto nella dialettica fra ragioni del nazionalismo interno e ragioni dell'unità/uniformità/integrità dello Stato.

Senz'altro, sia lo Stato autonomico spagnolo che la *devolution* britannica - ordinamenti chiamati qui in comparazione con lo Stato regionale italiano - presentano peculiarità e singolarità relative ai moventi storico-politici del decentramento e alle tecniche costituzionali di implementazione dello stesso connotanti ciascuno degli assetti multi-livello considerati. Se, ad esempio, si assume come prospettiva d'indagine il tasso quantitativo e qualitativo di asimmetria dei tre regionalismi, è facile osservare come si confrontino un

³⁸ Deliberazioni del Consiglio regionale della Lombardia nn. 635, 636, 637 e 638 del 17 febbraio 2015.

³⁹ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 81/2012 e 64/2015.

⁴⁰ Salve le autorevoli riserve di certa dottrina per cui v. *infra*, § 5.

⁴¹ Per una comparazione di questo tipo v., ad es., KEATING, *Second Round Reform. Devolution and Constitutional Reform in the United Kingdom, Spain and Italy*, in *London School of Economics and Political Sciences, Europe in Question, Discussion Papers*, 15/2009, che focalizza l'attenzione sulla contemporaneità del secondo "round" di riforme dell'assetto territoriale nei tre sistemi considerati.

sistema - quello italiano - tendenzialmente simmetrico, in cui l'iniziale asimmetria delle regioni speciali è stata in gran parte superata dalla clausola uniformante di cui all'art. 10, l. cost. 3/2001 e, più ancora, fortemente uniforme nelle sue evoluzioni; un sistema - lo spagnolo - asimmetrico nelle competenze e fondato sulla negoziazione centro-periferia del tasso di autonomia; un sistema, infine, in cui l'asimmetria è persino duplice poiché non solo le *devolved nations* hanno statuti di autonomia differenti - ciascuno disciplinato dalla propria legge devolutiva - ma un'intera area del Regno, l'Inghilterra, che oltretutto raccoglie circa l'81% dei sudditi di Sua Maestà, è sottratta alla regionalizzazione e sottoposta alla *direct rule* di Whitehall⁴².

Nondimeno, guardando ai rapporti centro-periferia in ottica dinamica⁴³, è possibile individuare dei processi in atto che determinano avvicinamenti fra i vari, pur diversi, sistemi e, dunque, facilitatori dell'operazione comparativa. A tal fine basti considerare, in Italia, la già commentata (probabile) attivazione della clausola di maggiore autonomia *ex art.* 116, comma 3, Cost. potenzialmente in grado di calare come una scure sulla risalente e strutturale uniformità del nostro regionalismo e, dall'altro, in Spagna e nel Regno Unito, quel processo tipico degli ordinamenti a regionalismo differenziato-competitivo che porta gli enti meno differenziati - sebbene, com'è ovvio, non tutti e non su tutte le competenze devolute - ad "inseguire" quelli più autonomi imprimendo una torsione globalmente uniformante al sistema regionale nel suo complesso⁴⁴.

⁴² A riguardo dell'asimmetria - essendo essa un carattere strutturale di entrambi gli ordinamenti assunti in comparazione - si è scritto e riflettuto moltissimo. Per stare a contributi recenti e alle connessioni con i nazionalismi endo-statali v., con portata generale ma con un focus sulla Spagna, BLANCO VALDÉS, *Sobre la asimetría en los Estados federales y la utilidad práctica de una buena teoría*, in *Le ist. del fed.*, 2018, 301 ss. E, per il Regno Unito, TORRE, *L'asimmetria britannica tra devolution e separatismi (un'analisi aggiornata)*, in *Rass. dir. pubb. eu.*, 2018, 373 ss.

⁴³ Inevitabile il riferimento a FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, 1950 e *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

⁴⁴ È la "*constitutional chain reaction*" per cui v. JEFFREY, *The United Kingdom after the Scottish Referendum*, in AA.VV., *Developments in British Politics*, 10th ed., London, 2016, 244 e ss. Sottolinea bene POGGESCHI, *La costituzione del 1978 e la soluzione (temporanea della questione catalana)*, in ID. *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, Napoli, 2018, 63-4, come la storia dello Stato autonomico spagnolo sia stata - almeno fino al 2009 - fatta da passi in avanti di quelle Comunità (non a caso) che si contraddistinguono per una marcata differenzialità storico-culturale-linguistica (su tutte Catalogna e Paese Basco) e successivi sforzi di diffusione delle sopravvenute condizioni di autonomia. Per simili considerazioni sul Regno Unito v., ad es., MARTINELLI, *Il processo devolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito*, in *Le ist. del fed.*, 2018, 393 ss., part. 402.

Ma, a parte ciò, affrontando profili comparativi, è sempre necessario guardarsi bene dalla tentazione di cadere nel tranello semplificatorio della rigida modellistica e assumere, invece, come presupposto dell'indagine che qualunque ordinamento positivo è tale in ragione di caratteri storici, politici, culturali suoi propri; che, quindi, le influenze reciproche - come pure la circolazione di certi istituti - rappresentano processi costituzionali complessi che, se impediscono di riscontrare precisi punti di identità fra un sistema e l'altro, consentono, d'altra parte, di evidenziare (per lo meno) regolarità e similitudini.

Quanto al Regno Unito, furono senz'altro le aspirazioni separatiste dello *Scottish National Party*, soggetto politico egemone del *claim* nazionalista scozzese, a spingere verso la *devolution* del 1998, non solo nel senso della sua realizzazione ma, più ancora, nei principi ispiratori della stessa⁴⁵. Mentre, negli anni Settanta, si dava in Italia tardiva attuazione al Titolo V, nel Regno Unito si registrava il primo tentativo di *devolution* scozzese, per mano del governo labourista (1974-9) anche in risposta al *revival* nazionalista incarnato dallo SNP, frattanto entrato a Westminster nel 1967; tentativo naufragato nelle urne referendarie del '79 non già per sconfitta dell'opzione devolutiva ma per mancato raggiungimento del quorum strutturale.

Durante il lungo dominio di Margareth Thatcher, ferocemente ostile alle ragioni dell'autonomia territoriale, il lavoro sulla *devolution* non si fermò: il progetto devolutivo, che poi avrebbe assunto le vesti formali dello *Scotland Act 1998*, si basava - fra l'altro - sui lavori della *Scottish Constitutional Convention* istituita nel 1989 e, per vero, abbandonata in corsa d'opera dai rappresentanti dello SNP. Il compromesso fra ragioni dell'unità e ragioni della *home rule* fu trovata proprio in un temperamento delle due posizioni - in ipotesi non confliggenti - che fondava la *devolution* non solo nel riconoscimento di autonome istituzioni scozzesi ma su di un maggiore coinvolgimento degli strumenti classici della democrazia partecipativa e diretta: la previsione di un sistema elettorale misto per lo *Scottish Parliament*, che avrebbe consentito allo SNP di avere una presenza parlamentare sempre più rilevante, di molto attenuando le distorsioni classiche del *first past the post* tradizionalmente utilizzato per l'elezione dei Comuni; la necessaria approvazione popolare dello *Scotland Act* che avrebbe normativamente immesso il "popolo" scozzese nel processo devolutivo, ciò significando un qualche riconoscimento costituzionale della frazione di elettorato scozzese che avrebbe senz'altro rappresentato le basi per futuri *revival*

⁴⁵ Per un'analisi anche storica sulla vicenda indipendentista scozzese v. MARTINO, *La questione indipendentista scozzese: le nuove frontiere della Britishness*, in *Dir. pubb. comp. eu.*, 2015, 405 ss.

rivendicativi. Anzi, il divenire dello SNP il partito di governo della Scozia devoluta -dapprima con un governo di minoranza, poi con un governo maggioritario monocoloro - non ne ha attenuato il *claim* indipendentista ma, al contrario, ne ha fornito un palcoscenico politico ancor più rilevante: quello (per l'appunto) del governo⁴⁶.

In Spagna, l'arco dei partiti territorialisti catalani è più complesso che negli altri ordinamenti considerati, non essendo individuabile un unico soggetto veicolo del *claim* nazionalista ma potendosi definire una sorta di declinazione in chiave territoriale-nazionalista dell'intero arco partitico catalano. In tale variegato contesto, però, si può dire che soggetto egemone - ancorché, appunto, non unico - del catalanismo sia stata, sin dai primi anni Ottanta, la federazione *Convergència i Unió* (CiU) tendenzialmente su posizioni di centro-destra, come pure va segnalata la peculiarità della struttura federale del PSOE che (guarda caso solo) in Catalogna si articola nel *Partit dels Socialistes de Catalunya*, per ciò stesso naturalmente su posizioni non indipendentiste ma tendenzialmente federaliste.

Nel processo di spinta in avanti dell'autonomia e di maggiore differenziazione, i partiti nazionalisti catalani hanno sempre avuto un ruolo propulsivo e centrale⁴⁷ anche perché, in ragione del forte radicamento territoriale di tali ultimi, sovente governi spagnoli di minoranza ne hanno dovuto cercare l'appoggio, necessariamente fondato su una qualche forma di compromesso con le rivendicazioni dei primi. Sono, non a caso, queste le fasi della stagione di riforma dell'autonomia spagnola: dapprima l'ampliamento dell'autonomia fiscale catalana, poi estesa alle altre Comunità Autonome, portata avanti negli anni Novanta dal governo popolare di Aznar retto al Congresso grazie ai voti di CiU e del *Partido Nacionalista Vasco*; poi la stagione di riforme degli Statuti autonomici degli anni Duemila⁴⁸ avallata dal governo Zapatero in una fase in cui al governo della *Generalitat* catalana non vi era più il moderato CiU ma la costola catalana del PSOE in coalizione con *Esquerra Republicana de Catalunya* e *Iniciativa per Catalunya-Verds*. Una stagione, quest'ultima, notoriamente conclusasi per la Catalogna con la falcidia del novellato Statuto ad opera della *sentencia* 31/2010 del *Tribunal Constitucional*⁴⁹.

⁴⁶ Sul rapporto fra l'anima indipendentista e quella governista dello SNP v. PETROSINO, *Lo Scottish National Party tra referendum e governo*, in TORRE (a cura di), *Il Regno è ancora Unito?*, Santarcangelo di Romagna, 2016, 175 ss.

⁴⁷ POGGESCHI, *La Catalogna*, cit., 67.

⁴⁸ GARCIA GUERRERO, *Lo Stato autonomico. Evoluzione e qualche conclusione sulla prima riforma integrale di alcuni Statuti*, in *federalismi.it*, n. 18, 2008.

⁴⁹ Su impugnazione del governo centrale, frattanto riconquistato dai popolari. Il fatto che lo Statuto catalano fu l'unico, fra quelli riformati, a subire il ricordato destino è, secondo

Quanto, poi, ai referendum, se in Italia si registrava quel già menzionato tentativo di porre in essere una consultazione *extra ordinem* in Veneto, prontamente paralizzato dalla Corte costituzionale, il ruolo svolto dai referendum delle popolazioni attinte dai processi di regionalizzazione britannico e spagnolo è stato, nell'ambito di questi, assai più istituzionale e senza dubbio legale: in Spagna appositi referendum di dimensione regionale si sono tenuti nel corso dell'iter di riforma degli Statuti nelle *Comunidades Autonomas* in cui erano costituzionalmente richiesti⁵⁰ (fra le altre, in Catalogna); nel Regno Unito, pur non costituzionalmente imposti da un (inesistente) testo costituzionale, hanno rappresentato uno step fondamentale dei processi devolutivi di tutte le *devolved nations*, accuratamente studiato dalle istituzioni centrali.

L'Italia non è stato l'unico fra i Paesi membri dell'Unione Europea a fronteggiare la stretta austeristica delle politiche europee degli anni immediatamente successivi alla crisi economica del 2008 che ha determinato anche altrove quella torsione centralistica già commentata a proposito degli sviluppi del nostro regionalismo.

Di qui (anche) la risposta nazionalista endo-statale. Nel Regno Unito, rientrava infatti nel programma elettorale dello SNP per le elezioni dello *Scottish Parliament* del 2011 ottenere «full economic powers through an independence referendum»⁵¹: il tema dell'indipendenza era, pertanto, dai nazionalisti scozzesi strettamente legato a quello della piena autonomia fiscale al punto, anzi, da diventare, la prima, lo strumento di quest'ultima⁵². Di fatti, il più importante obiettivo politico ottenuto col referendum sull'indipendenza dell'ottobre 2014 è stato proprio quella piena autonomia finanziaria che rappresenta il *core* della *devo-max* già offerta nella promessa, solennemente

POGGESCHI, *Lo Statuto catalano del 2006 e la sua parziale demolizione con la STC 31/2010*, in ID. *La Catalogna*, cit., 74 ss., un dato assai significativo del rilievo che la questione catalana rappresenta nella crisi dello Stato autonomico e, forse, un'anticipazione delle drammatiche evoluzioni della tensione catalana.

⁵⁰ In ragione dell'origine del processo di costituzione di queste Comunità ex art. 151 CE.

⁵¹ *Scottish National Party Manifesto 2011*, 3, rinvenibile all'indirizzo http://www.andyweightman.com/docs/SNP_Manifesto_2011.pdf.

⁵² Conta non poco il fatto che lo SNP raccolga la quasi totalità dell'elettorato, della militanza e della classe dirigente nazionalista e che sia, ad un tempo, ben collocato su posizioni di sinistra: i *full economic powers* rappresentano, per questa via, anche lo strumento per il mantenimento delle politiche di supporto al (notoriamente costoso) welfare scozzese, così distante da quello inglese. Cfr. PETROSINO, *op. cit.*

nota come “*the Vow*”, firmata dai leader dei partiti *UK-wide*⁵³ come contropartita di una vittoria del no nelle urne referendarie scozzesi e poi tramutata in legge con lo *Scotland Act 2016*: in piena coerenza alla lealtà tipicamente *british*, ogni promessa è debito.

Ma la connessione ipotizzata è ancora più profonda e politicamente rilevante per Spagna⁵⁴ e, come già rilevato, Italia⁵⁵, ove si consideri che ciò che accomuna i due Paesi rispetto al tema discusso - tenendoli, sotto questo aspetto, distanti dal caso scozzese - attiene al fatto che Catalogna, da un lato, e Lombardia, dall’altro, ne sono le locomotive economiche. Anzi, per quel che riguarda il caso catalano, non solo la questione fiscale ha rappresentato un elemento centrale nella tensione col centro ma negli ultimi anni ha «agito da acceleratore del catalanismo, trasformando un atteggiamento che era soprattutto autonomista in aperta rivendicazione indipendentista»⁵⁶. Comprensibile, dunque, l’atteggiamento risoluto del Governo centrale spagnolo teso a negare alla Catalogna un’autonomia finanziaria per gran parte sottratta all’istituto solidaristico della perequazione⁵⁷.

5. Riflessioni conclusive a proposito dei referendum consultivi dell’ottobre 2017. Fra legalità formale e rischi per l’unità costituzionale

Al netto delle brevi osservazioni comparate appena svolte, si può dunque dire che, a seguito della crisi economica del 2008 e di quella, di poco successiva, istituzionale, lo Stato regionale europeo ha fronteggiato un

⁵³ “*David Cameron, Ed Miliband and Nick Clegg sign joint historic promise which guarantees more devolved powers for Scotland and protection of NHS if we vote No*”, Daily Record, Retrieved 22 October 2014.

⁵⁴ CASTELLÀ ANDREU, *The Proposal for Catalan Secession and the Crisis of the Spanish Autonomous State*, in *Dir. pubb. comp. eu.*, 2015, 430 ss.; POGGESCHI, *La Catalogna*, cit., in particolare il capitolo *L’autonomia finanziaria e le implicazioni economiche del procés*, 107 ss.

⁵⁵ Per tali riflessioni, MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico. Relazione al XXVIII convegno annuale dell’AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013.

⁵⁶ POGGESCHI, *La Catalogna*, cit., 108. Il che, continua lo stesso A. (128-9), non significa minimizzare il rilievo dei fattori storico e culturale come moventi fondanti della (e più rilevanti del fattore economico per la) causa indipendentista.

⁵⁷ Nota infatti COSCUBIELA, *Empantanados: Una alternativa federal al sóviet carlista*, Barcelona, 2018, 193-4 che l’impossibilità da parte del governo spagnolo di concedere alla Catalogna un regime autonomistico equipollente al *Concierto economico* vigente in Navarra e Paesi Baschi – sulla base della proposta del Presidente catalano Artur Mas rivolta nel settembre 2012 all’allora Presidente del Governo – dipende, in gran parte, dalla assoluta differenza in termini di peso sul PIL (il 6% a fronte del 19%) cui le due *Comunidades* contribuiscono.

riacuirsi della tensione fra istanze unitarie e autodeterminative, concretatosi in conflitti - più o meno pugnaci a seconda delle peculiarità del contesto - fra istituzioni centrali (e formazioni politiche *State-wide*) e partiti territorialisti. Conflitti, questi, che, mentre hanno rimesso in discussione i compromessi costituzionali fra unità e autonomia rivenuti, con le diverse formule descritte sopra, a cavallo del millennio, hanno altresì messo a repentaglio (più o meno seriamente) l'unità dello Stato regionale, nelle sue multi-formi manifestazioni, diverse e peculiari per ciascun ordinamento costituzionale considerato.

In questi processi si inserisce il ruolo del referendum (per così dire) territoriale, vale a dire finalizzato a consentire alle frazioni territoriali di popolo interessate da un qualche processo relativo al tasso di autonomia politica del territorio di riferimento di esprimersi sullo stesso. Vien da sé che sussiste una certa differenza fra un quesito referendario avente ad oggetto la richiesta al Governo e al Parlamento di ulteriori forme di autonomia (Lombardia e, al netto delle riferite falci della Corte, Veneto) e i quesiti secessionisti scozzese e catalano. Tutti i referendum in commento, d'altro canto, sono accomunati per l'essere utilizzati dai partiti territorialisti con una valenza assai più politico-simbolica che giuridica, per sfidare le multi-formi manifestazioni del principio - questo senz'altro giuridico ed anzi autenticamente costituzionale - di unitarietà dello Stato.

Si può, dunque, immaginare che le tre istanze di cui si è detto, pur così diverse per forme, modalità, esiti del processo rivendicativo, possano essere descritte come altrettante scosse nel *balance* unità-autonomia che si graduano attraverso livelli di diversa intensità, ma, pur sempre, lungo la medesima linea di tensione, uno dei cui estremi è rappresentato dalla secessione: scosse di "magnitudo" diversa che provocano alterazioni nell'equilibrio centro-periferia e che esigono, dunque, riassetamenti adeguati e proporzionati al diverso vigore che le connota. La drammatizzazione di tali scosse conduce a tentazioni disgregatrici, mentre la loro ricomposizione, che consente di conservare l'unità dell'ordinamento, passa attraverso l'ampliamento dello spazio di autonomia degli enti decentrati.

Sul rapporto fra democrazia diretta e rappresentativa si è scritto davvero moltissimo sì da non poter pretendere, qui, di approcciare la tematica con completezza. Tuttavia, a livello generalissimo si può dire che le costituzioni tendono a costruire il rapporto fra le due forme di democrazia in senso contenitivo della democrazia diretta, rendendola, di solito, integrativa di quella rappresentativa, anche allo scopo di sventare «il pericolo che lo schema democrazia diretta-rappresentativa, dall'essere organicamente coeso e

finalizzato alla collaborazione partecipativa, degeneri in uno scontro mitico tra la forza coattiva del Leviatano e quella anarchica di Behemot»⁵⁸.

Tanto sia detto specialmente riguardo all'Italia, ove il Costituente dosò con ragguardevole cautela le ipotesi di delega al popolo di assunzione diretta di decisioni *lato sensu* politiche⁵⁹, essenzialmente circoscrivendole alla possibilità - circoscritta da ponderosi limiti - di porre nel nulla un deliberato parlamentare tramite il referendum abrogativo e a quella di intervento eventuale e facoltativo nell'iter di revisione costituzionale onde bloccarne il tentativo.

La messa in facoltà degli Statuti regionali di prevedere e disciplinare forme regionali di consultazione popolare (art. 123 Cost.), ha, chiaramente, aperto la vicende all'alea dell'esercizio dell'autonomia statutaria, venendo a questo punto in rilievo i referendum consultivi celebratisi nell'ottobre 2017 in Lombardia e Veneto.

Sulla natura illegittima delle disposizioni normative venete che pretendevano di potere, persino, consultare i cittadini veneti sul quesito indipendentista, si è già detto. Illegittimità prontamente fatta valere dal

⁵⁸ DELL'ATTI, *Sul referendum costituzionale. Apologia di uno strumento democratico*, in *federalismi.it.*, n. 1, 2017, 8.

⁵⁹ Lo stesso dicasi per la Spagna, ove è senz'altro sulla legittimità costituzionale di prevedere consultazioni popolari che si è giocata la risoluzione del *claim* indipendentista catalano. comprensibilmente un po' diversa, sicché rispetto ad esso le considerazioni generali che si svolgeranno poco oltre hanno un rilievo (quanto meno) inferiore che per gli altri ordinamenti considerati. In dottrina si è sottolineato come il referendum ben si attagli allo *UK parliamentary model* se inteso, appunto, a mo' di completamento, e non di antagonista, della *sovereignty of Parliament* (TORRE, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in TORRE - FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum. Il caso del Regno Unito*, Rimini, 2012, 11 ss.) il che è anzitutto vero proprio nel processo devolutivo in cui i referendum territoriali hanno accompagnato e suggellato il lavoro di Westminster in un ordinamento nel quale se la sovranità non è predicabile rispetto alla frazione di elettorato "nazionale" corrispondente alla *stateless nation*, non lo è neppure rispetto al popolo del Regno globalmente inteso, formalmente spettando al solo Parlamento. È, tuttavia, tale circostanza da ultimo detta, unitamente all'assenza di una Costituzione scritta e rigida e all'alto tasso di informalità/politicità nella gestione delle relazioni centro-periferia, a rappresentare la diversità della vicenda scozzese rispetto alle altre commentate; ciò che ha imposto, alla fine, la risoluzione politica della tensione unità/secessione e, per ciò, consentito una composizione pacifica della questione scozzese. E pure va detto che il *claim* nazionalista scozzese è tornato, più di recente, a sfidare la massima manifestazione di sovranità d'Oltremarica sulla vicenda Brexit: le posizioni dello SNP erano, infatti, nel senso di pretendere una qualche forma di riconoscimento della volontà del "popolo" scozzese *uti singulis* considerato, espressosi a maggioranza per il *remain*, al punto da arrivare a ipotizzare un secondo *indyref* (cfr. SCOTTISH GOVERNMENT, *Scotland's Place in Europe*, <https://www.gov.scot/publications/scotlands-place-europe/>).

Governo della Repubblica e, dunque, censurata dalla Corte costituzionale, ripristinando la legalità costituzionale e riaffermando uno fra i vari confini della liceità dello spazio d'intervento popolare⁶⁰. Come pure si è detto circa la legalità formale dei referendum consultivi aventi ad oggetto l'attivazione della clausola di maggiore autonomia. D'altro canto, in dottrina si è sottolineato come il "vero" quesito sottoposto agli elettorati lombardo e veneto tramite la richiesta di parere in ordine alla richiesta di ulteriori competenze, attese, in realtà, ai già discussi argomenti della fiscalità e del finanziamento delle funzioni regionali; due materie di per sé estranee alla maggiore autonomia ottenibile a mezzo della procedura disciplinata dall'art. 116, comma 3, Cost. e tuttavia surrettiziamente introdotte nel dibattito e nella campagna referendaria «con la scusa di potere-dovere coprire le spese delle nuove competenze»⁶¹. Di più: pur espressamente escluso dalla delimitazione dell'oggetto della consultazione popolare dalla Corte costituzionale nella citata sent. n. 118/2015, il tema del trattenimento del gettito fiscale nel territorio sarebbe stato di fatto riproposto nel quesito referendario veneto – in ragione della notevole genericità della sua formulazione⁶² – ed espressamente in quello lombardo⁶³.

Tali considerazioni a parte, va sottolineato come, in ogni caso, i referendum in commento, più che rispondere ad un preciso ruolo di completamento della democrazia rappresentativa, a ciò intitolati dalla Costituzione, siano stati indetti e utilizzati come strumento politico di rafforzamento e legittimazione di un'iniziativa - quella di attivazione dell'art. 116, comma 3, Cost. - rispetto ai quali non erano richiesti⁶⁴. Sì che se ne possa concludere che le due consultazioni in commento, pur considerate pienamente legittime, non rispondevano ad una specifica finalità di integrazione dei processi rappresentativi individuata dal testo costituzionale, ma si prestavano,

⁶⁰ Il medesimo ruolo - ma assai più tenace per il tenore critico della vicenda catalana - ha svolto il *Tribunal Constitucional*, con le molteplici censure sui vari atti adottati dagli organi della *Generalitat de Catalunya* variamente preordinati alla finalizzazione del *procés independentista*, su cui v. CASTELLÀ ANDREU, *Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán. Respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional*, in *Teoría y realidad constitucional*, 37, 2016, 561 ss.

⁶¹ MORRONE, *Populismo referendario*, cit., 4.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Che infatti recitava: «Volete voi che la Regione Lombardia, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, *con le relative risorse*, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione?», corsivo aggiunto.

⁶⁴ Così, ad esempio, CARAVITA, *L'autonomia del Nord nel perimetro della Costituzione italiana*, su *Il messaggero*, 20 ottobre 2017, anche in *federalismi.it*, n. 20, 2017.

piuttosto, alla finalità politica di stimolare l'apertura della negoziazione col Governo, non senza strascichi di natura populistica tali da attribuire alla consultazione un carattere sensibilmente plebiscitario⁶⁵.

Inoltre, da un punto di vista più sostanziale, vien da chiedersi fino a che punto il riassetto della *balance* fra i principi costituzionali di unità e autonomia che si sta tentando con l'iter di differenziazione di talune Regioni italiane sia compatibile con la peculiare struttura costituzionale del nostro Stato regionale. E, cioè, se le modifiche dell'articolazione territoriale dell'ordinamento siano solo modifiche formali di strutture e processi o comportino mutamenti dei valori costituzionali su cui regge l'ordinamento o, detto più semplicemente, se si stia parlando di modifiche di sola Parte Seconda o anche di Parte Prima.

L'attivazione dell'art. 116, comma 3, Cost. infatti, liberando le potenzialità insite nella logica della differenziazione sottesa alla disposizione, potrebbe rappresentare un pericolo per le condizioni di uniforme fruizione dei diritti (anzi tutto sociali) sul territorio nazionale⁶⁶: secondo autorevole dottrina il principio di unità di cui all'art. 5 Cost. va inteso in senso "costituzionale", e, cioè, come formula assiologicamente condizionata, il cui contenuto di sostanza è rinvenibile nei valori costituzionali supremi di cui (anzi tutto) agli artt. 2 e 3 Cost.⁶⁷. Ne segue che le principali esigenze unitarie sottese al mantenimento del sistema consistono proprio nell'assicurazione degli alti compiti sociali della Repubblica scolpiti nelle disposizioni citate, ma specialmente nel capoverso dell'art. 3, Cost., vale a dire la garanzia e l'effettività dei diritti civili e (soprattutto) sociali su un piano di uniformità sull'intero territorio nazionale. L'unità *ex* art. 5 Cost. va, in altri termini, intesa come qualcosa di ulteriore e diverso dall'indivisibilità, pure menzionata dalla disposizione in commento⁶⁸; qualcosa che non attiene propriamente

⁶⁵ In tal senso ancora MORRONE, *op. cit.*, nonché, CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017.

⁶⁶ V., fra gli altri, RONCHETTI, *op. cit.*, 11 e ss.

⁶⁷ Di "unità costituzionale" parla LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5, 1994, 1314-5. Cfr., nello stesso senso, ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, 2 ss.; ROLLA, *L'evoluzione del principio unitario dall'unificazione alla Repubblica*, in *Quad. cost.*, 2011, 913 ss.

⁶⁸ In tal senso v. già ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 67 ss. e, più tardi, RUGGERI, "Forme" e "tecniche" dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati. Atti del convegno (Pontignano, 10-11 maggio 2002)*, Torino, 2003, 92; BIFULCO, Art. 5, in BIFULCO - CELOTTO - OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 140.

all'integrità territoriale, ma che, invece, riferisce di una unità valoriale avente ad oggetto uno degli elementi soggettivi della statualità, e cioè il popolo⁶⁹.

Se, dunque, i referendum del lombardo-veneto dell'ottobre 2017 - diversamente dalle consultazioni scozzese e catalana del 2014 - non hanno certo messo in discussione l'integrità territoriale della Repubblica, gli sviluppi del processo di differenziazione delle Regioni presentano, tuttavia, dei rischi per la tenuta dell'unità costituzionale della Repubblica⁷⁰.

Concludendo, si è sostenuto, scorrendo più ampiamente dei venti nazionalisti che sferzano l'Europa negli anni recenti sia a livello sovranazionale che endo-statale, che «il revival del neo-sovranoismo di diversi livelli ... lascia intravedere una generale aspirazione al superamento del costituzionalismo tradizionale che, pur avendo all'orizzonte un complessivo pluralismo delle statualità, rischia di non produrre effetti armonici. In assenza di adeguate soluzioni costituzionali, la sua propensione sovversiva non ammette dubbi e non va ingenuamente sottovalutata»⁷¹. Trattando di forme costituzionali della democrazia - che è il contesto scientifico in cui si inserisce questo contributo - l'apertura degli ordinamenti regionali all'autonomia politica delle proprie articolazioni territoriali interne va riguardata, insomma, non tanto come efficientamento della prestazione di servizi al cittadino e fluidificazione dei meccanismi della *governance*, quanto piuttosto come declinazione del principio di diffusione del potere di derivazione liberal-democratica, inteso quest'ultimo come formidabile soluzione tecnico-istituzionale apprestata dal costituzionalismo per perseguire i suoi fini tipici di limitazione dei (ed equilibrio fra i) poteri. Sicché, se lo Stato regionale dovesse entrare in crisi sotto i colpi dei sovranismi interni agli Stati, il rischio è non solo che ne conseguano i massimamente drammatici esiti della disgregazione territoriale, ma che ne risulti messa a repentaglio la democrazia costituzionale, quanto meno in una delle sue declinazioni: quella, per l'appunto, territoriale.

⁶⁹ Cfr. ancora RONCHETTI, *op. cit.*, 15, secondo cui «al di là della secessione formale di carattere spiccatamente territoriale, (...) anche qualora il “rafforzamento” dell'autonomismo dovesse assumere i “meri” connotati della “contrazione della logica solidaristica” saremmo comunque di fronte a forme inaccettabili per l'indivisibilità e l'unità repubblicana».

⁷⁰ Così, ad esempio, PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato*, cit., 22 ss.

⁷¹ TORRE, *I modelli*, cit.