

di Tonino Dessì

SEI ANNI DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V:  
RIFLESSIONI SUL FUTURO DELLE SPECIALITÀ STORICHE E  
SULLA REVISIONE DELLO STATUTO SARDO

SOMMARIO: 1.- Permanenza giuridica del “nocciolo duro” costituzionale della specialità delle cinque regioni storiche alla luce della riforma del Titolo V. 2.- Il problema delle procedure per la revisione statutaria. 3.- L'attualità sostanziale della specialità storica. 4.- I contenuti possibili dei nuovi statuti speciali. 5.- Considerazioni sulle procedure di revisione dello Statuto Speciale per la Sardegna. 6.- I contenuti possibili dello Statuto Speciale per la Sardegna.

1. *Permanenza giuridica del “nocciolo duro” costituzionale della specialità delle cinque regioni storiche alla luce della riforma del Titolo V..*

1.1. L'articolo 116 della Costituzione, come novellato dalla L. Cost. n. 3 del 2001, ha introdotto, nell'ordinamento regionale, significative innovazioni, da un lato riconfermandone l'originario impianto duale, dall'altro articolando la configurazione e i possibili processi evolutivi delle due tipologie di regioni (speciali e ordinarie). Intanto le cinque regioni storiche (e le due province autonome) restano un *numerus clausus* e “dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale”.

Alle “altre regioni” ordinarie, per converso, “possono essere attribuite, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate nel secondo comma del medesimo articolo alle lettere l) limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s). La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intese fra lo Stato e la Regione interessata”;

Le restanti regioni ordinarie, per le quali non venga assunta e portata a termine la predetta procedura, restano soggette alle norme di diritto regionale comune di cui al medesimo Titolo V, le quali consentono tuttavia anche a ciascuna di loro una relativa differenziazione in virtù dell'autonomia statutaria in materia di ordinamento interno.

1.2. In ordine a tali innovazioni occorre da subito precisare che il Parlamento non ha affatto cancellato la peculiarità delle cinque originarie regioni speciali (evitando

di violare quello che unanimemente i costituzionalisti hanno da sempre considerato un principio “di regime”, cioè ineliminabile dalla Costituzione).

Né, in linea di principio, la riforma ha inteso prevedere l’equiparazione tra le due tipologie di ordinamento regionale: non sfugga che per le une l’espressione usata è che esse “*dispongono*” di forme e condizioni particolari di autonomia, mentre alle altre, forme e condizioni particolari “*possono essere attribuite*” dallo Stato, entro limiti prefissati e non valicabili, in quanto elencati in Costituzione.

La distinzione resta e, nella pur stringata discussione parlamentare, la maggioranza che si raccolse intorno alla nuova legge costituzionale non mancò di precisarlo. La distinzione è accentuata dal fatto che gli statuti delle regioni speciali mantengono il rango di leggi costituzionali, mentre l’attribuzione eventuale delle ulteriori forme di autonomia a regioni ordinarie è affidata a un complesso processo di formazione di una –sia pur rinforzata – ordinaria legge statale.

1.3. Per molti aspetti occorre anche sfatare il timore che lo *status* e la condizione attuale delle regioni speciali storiche possano essere ingessati proprio dalla necessità, ove si voglia modificarli, di una legge costituzionale. Non è affatto detto che il processo di revisione costituzionale sia meno agevole di quello della legge ordinaria a procedimento aggravato e negoziale prevista per le regioni ordinarie che assumessero l’iniziativa di chiedere forme particolari di autonomia. E, d’altro canto, il fatto che alle regioni speciali storiche sia riconosciuto che esse “*dispongono*” di forme di autonomia particolare e che ciò avvenga mediante uno strumento legislativo di tipo costituzionale, per natura e contenuti più libero di derogare all’ordinario regime di quanto non lo sia la legge (sia pur a procedimento rinforzato, ma comunque di rango sub-costituzionale), con la quale lo Stato “*attribuisce*” nuove funzioni, mentre conferma il carattere relativamente originario e non totalmente derivato degli ordinamenti speciali, dà loro un più ampio spazio di ricerca delle forme di autonomia occorrenti per adeguare i rispettivi previgenti ordinamenti alle esigenze maturate decenni dopo la loro adozione.

## 2. *Il problema delle procedure per la revisione statutaria.*

2.1. D’altra parte, la previsione che per tutte le regioni speciali sia necessaria una legge costituzionale ai sensi dell’articolo 138, se pure ha abrogato, secondo quella che viene da alcuni definita “clausola di modificazione innominata”, gli ulteriori aggravii procedurali contenuti nelle norme statutarie previgenti, non ne ha intaccato tuttavia, nello spirito dell’articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, le previsioni più marcatamente autonomistiche. Per esempio, mentre è certo che gli statuti speciali possono essere tutti modificati anche su mera iniziativa parlamentare, non vengono meno le disposizioni statutarie di alcune regioni speciali che vincolano il rispettivo regime all’osservanza di obblighi a carico della Repubblica Italiana derivanti da specifici accordi internazionali (Trentino A.Adige/Sudtirolo) né quelle che prevedono il potere d’iniziativa costituzionale statutaria del Consiglio regionale o la facoltà del Presidente della Regione di indire su proposte nazionali di revisione statutaria un referendum consultivo (Sardegna), né quelle, inserite dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 nella totalità degli Statuti speciali, secondo cui la legge costituzionale di revisione statutaria non può essere sottoposta al referendum nazionale secondo l’ordinaria previsione dell’articolo 138.

2.2. Un cenno va fatto, sia pure sommariamente, alle procedure per la revisione statutaria. Dal punto di vista interno a ciascuna regione, esso va affrontato sulla base di criteri essenzialmente politici, non essendovi preclusioni particolari alla istituzione di forme di consultazione istituzionale e di partecipazione dei cittadini delle regioni speciali all'elaborazione delle rispettive proposte di revisione. La Regione sarda, con legge regionale n. 7 del 2006 (impugnata dal Governo per l'utilizzo inappropriato, nella medesima, del termine "Statuto di *sovranità*"), ha previsto per esempio, nella corrente legislatura, l'istituzione di una apposita Consulta statutaria che sottoponga al Consiglio regionale il testo di una proposta di revisione. Resta tuttavia il fatto che, se si escludono T.A.A. /Sudtitol e in parte Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (per quanto riguarda gli obblighi internazionali ed interni che ne garantiscono la tutela in quanto minoranze linguistiche), le altre Regioni, sia pure titolari di un potere d'iniziativa (che nemmeno vincola il Parlamento a portarne a conclusione l'iter con un provvedimento legislativo), sono per altro verso semplicemente soggette agli esiti di eventuali iniziative legislative assunte in sede parlamentare dal Governo o da singoli membri o gruppi delle due Camere. Si potrebbe ritenere che difficilmente, sotto il profilo politico, il Parlamento delibererebbe senza un confronto preventivo con la Regione interessata, ma non è neppure vero che ciò non sia accaduto: per esempio con la legge costituzionale n. 2 del 2001 ciò è avvenuto, per di più con un provvedimento costituzionale *omnibus* che ha contestualmente modificato tutti gli statuti speciali in ordine alle norme elettorali e alla forma di governo.

Ciò pone un problema a monte di ogni ragionamento sulle riforme degli statuti speciali: quello della introduzione formale di un principio di negoziazione e in qualche modo di rapporto pattizio, tra Stato e Regione interessata, nella procedura di revisione. Del resto, l'intesa Stato-Regione è prevista dal nuovo articolo 116 per l'attribuzione di forme particolari di autonomia alle regioni ordinarie.

Il problema è stato posto nella scorsa legislatura dal Consiglio regionale della Sardegna, con la approvazione di una proposta di modifica dell'articolo 54 dello Statuto speciale che prevedeva un iter negoziale finalizzato alla conclusiva approvazione di una legge costituzionale concordata su identico testo tra le Camere e un'Assemblea Costituente regionale, cui erano attribuite sia l'iniziativa verso il Parlamento, sia l'interlocuzione istituzionale col Consiglio regionale e con lo stesso Parlamento.

### 3. *L'attualità sostanziale della specialità storica.*

3.1. Tutto ciò premesso, la revisione degli statuti speciali ha un senso se se ne affrontano i sottonsi aspetti sostanziali.

Sgombriamo subito il campo da un possibile equivoco. Differentemente dalla storia di altri Paesi europei quali il Regno Unito e la Spagna, la nuova Italia repubblicana, appena uscita dal secondo conflitto mondiale, non era attraversata, se si esclude il movimento sviluppatosi in Sicilia all'indomani della fine della guerra, da movimenti separatisti capaci di produrre moti eversivi o addirittura terroristici basati su un consenso diffuso nelle rispettive comunità. Le ragioni fondative delle diverse specialità storiche si rinvengono nella posizione geografica insulare o frontiera di queste regioni, nella presenza di radicate minoranze linguistiche, nelle particolari condizioni di arretratezza originaria di alcune di esse, nonché dalla preesistenza di forme istituzionali che prefiguravano un ordinamento regionale (in Sardegna, subito dopo la liberazione, erano stati istituiti l'Alto Commissariato e la Consulta regionale; lo Statuto siciliano venne approvato

persino prima della stessa Costituzione della Repubblica). In relazione a tali condizioni originarie, più che l'esercizio di potestà legislative derogatorie della legislazione statale, rispetto a quanto concesso alle regioni ordinarie (potestà di fatto sempre ridotte, nella loro estensione ed efficacia - anche quando si trattava di competenze legislative c.d. esclusive - sia dai ritardi e dalle resistenze degli apparati centrali dello Stato sia da una lungamente restrittiva giurisprudenza costituzionale), hanno contato le modalità di attribuzione delle risorse finanziarie. Per alcune vi è stata l'attribuzione di una piena autonomia nella gestione della maggior parte o della totalità del gettito fiscale prodotto o riscosso sul rispettivo territorio, cui si sono sommati contributi aggiuntivi dello Stato, talora statutariamente previsti (come il fondo siciliano per fronteggiare l'arretratezza e promuovere l'occupazione). Per altre, una minore autonomia nella compartecipazione ai tributi erariali è stata compensata per quasi trent'anni da un massiccio intervento a carico dello Stato, sia con provvedimenti programmati e finanziari ad hoc statutariamente previsti - quale il Piano di Rinascita della Sardegna - sia mediante l'intervento della Cassa per il Mezzogiorno e delle Partecipazioni statali nell'infrastrutturazione e nella realizzazione di una base industriale. Inutile nascondersi, tuttavia, che per alcune regioni speciali il peculiare regime finanziario non si è col tempo sostanzialmente modificato negativamente in termini di valore reale. Inoltre, una più favorevole collocazione geografica nell'evoluzione dei rapporti e degli scambi economici continentali (accentuati dal processo di unificazione europeo), unitamente ad una superiore attitudine nell'organizzare modernamente le rispettive amministrazioni, si sono tradotte in una condizione di vantaggio comparativo. Nelle altre, Sicilia e, più ancora, Sardegna, i *gap* strutturali non sono stati superati, anche per responsabilità delle rispettive istituzioni e classi dirigenti. Non solo, ma progressivamente, nell'ultimo ventennio i trasferimenti e gli investimenti straordinari dello Stato sono via via cessati e addirittura, silenziosamente, lo Stato ha eroso o eluso l'obbligo fissato dagli statuti di garantire la base tributaria di formazione delle entrate regionali, tanto che ormai, a seguito della vertenza sollevata dall'attuale Giunta regionale, è ufficialmente riconosciuto anche dal Governo in carica che lo Stato è debitore verso la Sardegna di diversi miliardi di euro.

3.2. Nel frattempo, tuttavia, in tutte le regioni speciali l'istituzione regionale è riuscita a radicarsi profondamente nell'identità delle rispettive comunità ed è andata assumendo la natura di tratto culturale, politico, amministrativo unificante di tali comunità, fino ad essere considerato irrinunciabile anche nella percezione molecolare e quotidiana del rapporto cittadino-istituzioni pubbliche. Tanto che oggi, nel nuovo contesto economico-sociale del Paese, che esalta (con i relativi riflessi ordinamentali dei quali abbiamo parlato poc'anzi) le peculiarità di ciascuna comunità territoriale, speciale o ordinaria, quali fattori competitivi che rafforzano l'integrazione dell'Italia in Europa e nel mondo, le autonomie speciali sono ancor più oggetto di aspettative da parte delle rispettive comunità, le quali esprimono una nuova domanda di riconoscimento della propria soggettività politico-istituzionale e nel contempo manifestano fortissime spinte al più radicale cambiamento interno, ma non aspirano alla dissoluzione in una generale specialità diffusa né al riflusso nella nuova ordinarietà di diritto comune, che pure, per molti versi, ha reso obsoleti i vecchi ordinamenti speciali.

In questo sta fondamentalmente la permanenza non sopita delle ragioni delle specialità storiche e da questo deriva la loro irriducibile diversità rispetto alle altre realtà regionali italiane, persino a quelle più dinamiche.

#### 4. *I contenuti possibili dei nuovi statuti speciali.*

4.1. Mentre occorre intensificare il confronto comune sui procedimenti istituzionali di revisione, non si può continuare a tergiversare sull'aggiornamento dei contenuti dei nuovi statuti. Certo, è difficile rinvenire, nelle cinque realtà quali si sono evolute in decenni di esperienza, un sostrato materiale totalmente comune: sono regioni diverse dalle altre, ma anche diverse profondamente tra loro. I contenuti di una possibile azione comune possono tuttavia essere in questa sede almeno sommariamente enucleati.

A differenza di quanto avvenuto nell'ultimo decennio in alcune regioni ordinarie del nord-Italia, non pare che prevalga in quelle speciali alcuna velleità secessionista.

Le cinque regioni speciali storiche non intendono nemmeno consentire allo Stato di disimpegnarsi dagli obblighi di garantire, attraverso gli strumenti di solidarietà previsti dall'articolo 119 della Costituzione, l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini di cui all'articolo 3 della stessa Costituzione, che rientra tra i principi fondativi dell'unità della Repubblica.

Né esse stesse vogliono sottrarsi a tali obblighi, anche se ne chiedono in diverse materie la radicale rivisitazione: si pensi alla tematica sarda e friulana delle servitù militari.

Esse certamente vorrebbero esercitare più poteri e alcune vorrebbero poter contare su maggiori quote delle risorse prodotte nei rispettivi territori, per esercitarli al meglio, posto che tutte sono subentrato allo Stato (alcune quasi fin dall'origine, altre per via della progressiva evoluzione delle politiche economiche e sociali del Paese) non solo nei servizi (istruzione, sanità) ma addirittura (si pensi alla Sardegna), nel sostegno alle attività produttive superstiti dopo la privatizzazione delle ex Partecipazioni statali e nel far fronte alle conseguenze sociali della ristrutturazione (e del ridimensionamento) della grande industria.

4.2. Vi sono ambiti cui tuttavia sarebbe opportuno rivolgere un interesse persino maggiore rispetto a quello tradizionalmente concentrato sull'ampliamento delle potestà legislative o dell'autonomia finanziaria.

a) Vi è un interesse attuale e concreto delle regioni speciali alla pari dignità istituzionale nei rapporti bilaterali con lo Stato (insieme al quale, ma distintamente da esso, ai sensi del nuovo articolo 114 della Costituzione, tutte le regioni sono articolazioni della Repubblica).

b) Vi è un interesse attuale e concreto ad essere rappresentate, ciascuna delle regioni speciali, distintamente, nelle sedi di decisione e di concertazione nazionali (ancor più dal momento in cui non si è realizzato l'obiettivo di istituire un Senato federale su base rappresentativa paritaria).

c) Vi è un interesse ormai impellente (il tema risulta, seppur embrionalmente, persino anticipato in qualche statuto, come quello sardo, all'articolo 52, che prevede la partecipazione della Regione all'elaborazione dei trattati commerciali internazionali che incidano sui propri interessi) ad essere rappresentate e garantite distintamente, ciascuna delle regioni speciali, sia pure non in contraddizione con l'unitarietà delle fondamentali scelte nazionali, nelle sedi europee di concertazione e di decisione (ciò del resto avviene anche per Paesi quali il Belgio, le cui speciali entità federate sono addirittura rappresentate – ancorché nell'ambito della rispettiva delegazione nazionale - in sede di Consiglio dei Ministri dell'UE). Del resto, l'Unione Europea non ha dato vita a proprie strutture istituzionali locali, perciò le Regioni, secondo il principio di sussidiarietà, sono, nel contesto istituzionale europeo, gli "attori di prossimità" deputati, sia pure entro i limiti

previsti dal nuovo articolo 117 della Costituzione Italiana, alla diretta esecuzione della normativa e soprattutto delle politiche strutturali dell'Unione.

d) Ovviamente permane l'interesse a che siano garantiti e a che si possano autonomamente garantire (anche questo, necessariamente, in forma rispettivamente differenziata tra ciascuna regione speciale), non tanto prerogative o privilegi non giustificati né giustificabili, bensì quella quota di diritti speciali che caratterizzano la specificità della condizione geografica, linguistica, culturale delle relative comunità.

4.3. Su questi temi i nuovi statuti potrebbero contenere importanti elementi di novità. Intendiamoci, non elementi extra costituzionali, bensì di sviluppo della Costituzione italiana, la quale, per quanto formalmente costruita secondo uno schema che la dottrina definisce rigido, in realtà contiene principi per loro intrinseca natura dotati di una flessibilità speciale, ossia progressiva, o per meglio dire espandibile. Il principio di democrazia e quello di uguaglianza sostanziale, il riconoscimento dei diritti individuali, sociali e delle comunità non sono infatti un numero chiuso in alto, ma in basso, nel senso che, mentre non se ne possono sottrarre rispetto a quelli naturalmente consolidati, se ne possono sempre aggiungere di nuovi storicamente emersi o emergenti. Certo, resta il fatto che di Costituzione della Repubblica può esservene soltanto una e non sei e che i principi di regime in essa contenuti non possono essere derogati nemmeno dalle leggi costituzionali di approvazione degli statuti speciali. Ragionevolmente quel che sovviene, a questo proposito, è l'idea che i nuovi statuti speciali dovrebbero contenere alcune specificazioni in tema di diritti fondamentali, aggiuntive, esplicative, integrative dei contenuti nel Titolo I della Costituzione, senza perciò esorbitare dalla naturale sfera di competenza di uno statuto regionale.

Si pensi (facendo per mera esemplificazione riferimento alla Sardegna) ai diritti speciali dei sardi in quanto:

- a) appartenenti a una comunità distinta e unitariamente intesa, cioè un popolo (secondo la definizione tuttora recata dallo Statuto del 1948 e persino dalla *novellatio* del 2001);
- b) titolari di un peculiare patrimonio storico, culturale e linguistico;
- c) abitanti di un'isola.

Diritti che la Repubblica nel suo insieme (Stato e Regione in concorso tra loro) si impegnerebbe a garantire:

- per gli aspetti sub a), riconoscendo i corrispettivi poteri di autogoverno;
- per quelli sub b) attribuendo ai sardi il diritto di coltivare e promuovere, in condizioni di parità con la cultura italiana e con quelle europee, il proprio patrimonio identitario;
- per le esigenze sub c) impegnandosi ad assicurare agli isolani sia la possibilità di esplicare prioritariamente nell'Isola il proprio lavoro, sia, specularmente, il godimento di pari opportunità di comunicazione e di mobilità col resto del continente europeo.

4.4. Ma non vi sono ragioni per cui le regioni speciali non possano affermare nei propri statuti anche principi che esaltino la propria storica attitudine ad essere terre d'asilo e di ospitalità, alla luce degli ancor più vasti processi contemporanei di mobilità (si pensi ai flussi migratori continentali e intercontinentali in atto e a quelli prevedibili a partire dal 2010 con l'entrata in vigore dell'accordo sull'area euromediterranea di libero scambio) e quindi ad esercitare una propria competenza nel disciplinare autonome politiche d'immigrazione.

D'altra parte gli statuti potrebbero contenere statuizioni in ordine alle caratteristiche dello sviluppo economico-sociale (penso al principio di coesione interna a ciascuna regione e alla perequazione tra i suoi territori, o al principio dello sviluppo sostenibile e quindi della tutela dell'ambiente e del paesaggio intesi come beni da preservare per l'intera specie umana e per le future generazioni). Norme di rango costituzionale tali da dar luogo per un verso a competenze, per altro verso a prescrizioni o a limiti nell'esercizio delle stesse, insomma, cioè, ad una specifica categoria di diritti-doveri non derogabili né da parte dello Stato, né della Regione né delle autonomie locali.

Infine, specificamente per i sardi, la collocazione nell'ambito europeo comprende, come è noto, un ulteriore problema. Si dovrebbero infatti rivisitare in chiave più attuale i temi connessi alla rinascita contemplati dall'attuale articolo 13 dello Statuto. Si tratta del riconoscimento dell'insularità, ai sensi dell'articolo 158 del Trattato di Amsterdam, quale carattere permanente, che impegna istituzioni comunitarie e stati membri a sviluppare specifiche politiche in favore delle realtà territoriali interessate. Lo Statuto sardo, anche nella sua sezione economico-finanziaria, dovrebbe sviluppare questa dimensione, con disposizioni che impegnino la Repubblica a sostenere la Sardegna, in funzione del principio di coesione territoriale (ancora da acquisire pienamente nell'ordinamento europeo, come richiedono proprio le regioni insulari), al fine di ottenere regimi fiscali, doganali, di aiuto all'economia, differenziati, utili all'abbattimento del costo-insularità.

##### 5. *Considerazioni sulle procedure di revisione dello Statuto Speciale per la Sardegna.*

5.1. Nel precedente paragrafo 2 si è osservato come nella procedura di revisione degli statuti speciali, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo articolo 116 della Costituzione, il ruolo delle Regioni speciali sia sostanzialmente subordinato *sic et simpliciter* alla conclusiva decisione dei due rami del Parlamento, tanto nel caso di revisioni derivanti dall'iniziativa del Governo o delle stesse Camere, quanto nel caso che l'iniziativa sia assunta dal Consiglio regionale o dal corpo elettorale.

L'articolo 54 dello Statuto Speciale per la Sardegna prevede un ruolo consultivo del Consiglio regionale, da esercitarsi entro i due mesi dall'adempimento dell'obbligo, parimenti posto dallo Statuto in capo al Governo, di comunicare al Consiglio stesso i progetti di iniziativa governativa o parlamentare.

Inoltre, nell'intervallo tra la prima e la seconda deliberazione da parte delle due Camere di un progetto di modifica statutaria sul quale il Consiglio regionale si sia manifestato contrario, il terzo comma dell'articolo 54 prevede la facoltà del Presidente della Regione di indire un referendum consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione.

Nella riforma del Titolo V della Costituzione non è stato contemplato per le Regioni speciali lo strumento dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata, previsto invece dal nuovo articolo 116, ultimo comma, quale base per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, mediante legge ordinaria (ancorché a procedimento aggravato) alle Regioni ordinarie. Per inciso può notarsi che il legislatore costituzionale, nel comma citato, ha disciplinato (secondo un modello mutuato dalla Costituzione spagnola) la sola fase ascendente, cioè quella delle iniziative di ampliamento delle condizioni di autonomia volontariamente intraprese dalle Regioni ordinarie interessate, dovendosene intendere che ogni eventuale modifica ordinamentale d'iniziativa statale non potrebbe che essere generalizzata, cioè rivolta a tutte le regioni ordinarie e soprattutto attuata con legge costituzionale.

5.2. Il 27 ottobre 2006, peraltro, il Ministro per gli affari Regionali ha trasmesso al Presidente del Consiglio regionale della Sardegna, ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, dello Statuto e ai fini dell'espressione nei tempi prescritti del relativo parere, tre proposte di legge costituzionale presentate da componenti della Camera dei Deputati (n. 203, 980 e 1241), ciascuna finalizzata alla revisione delle disposizioni contenute in tutti e cinque gli Statuti speciali relativamente alle procedure per la revisione dei medesimi.

I testi delle tre proposte sono assolutamente identici. Si prevede di modificare rispettivamente gli articoli 41 ter, terzo comma, del vigente Statuto siciliano, 50, terzo comma dello Statuto valdostano, 54, secondo e terzo comma, dello Statuto sardo, 103, terzo comma, dello Statuto del T.A.A., 63 comma terzo dello Statuto del Friuli-V.G. Per tutti, si propone:

- che "i progetti di modificazione approvati dalle due Camere in prima deliberazione sono trasmessi" all'organo legislativo regionale "per l'espressione dell'intesa";

- che "il diniego alla proposta d'intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti" dell'organo legislativo regionale;

- infine che "decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono approvare la legge costituzionale".

Nel caso del T.A.A. la deliberazione del Consiglio regionale deve essere preceduta da conforme deliberazione a maggioranza dei due terzi dei Consigli provinciali.

Nel caso della Sardegna si propone l'abrogazione della facoltà del Presidente della Regione di indire il referendum consultivo di cui al citato terzo comma dell'articolo 54.

Tutte e tre le proposte "ripescano" una previsione contenuta nell'articolo 38 (integrativo dell'articolo 116 della Costituzione) della ulteriore legge di revisione costituzionale approvata definitivamente dalle Camere il 16 novembre 2005, ma bocciata dal referendum popolare del 25-26 giugno 2006. Tutte e tre le proposte sono accomunate dal rilievo che, nonostante la contrapposizione a suo tempo verificatasi fra gli schieramenti politici sul testo complessivo della nuova revisione costituzionale, sulla specifica disposizione richiamata si era invece raggiunta conclusivamente una quasi unanimità.

Tutte e tre, nelle rispettive relazioni illustrative, manifestano l'intento di superare la condizione di sostanziale subordinazione delle Regioni speciali rispetto alle iniziative parlamentari di revisione dei rispettivi statuti; tutte e tre fanno richiamo al principio "pattizio" da introdurre soprattutto dopo la previsione dell'intesa per le iniziative di modifica delle condizioni di autonomia delle regioni ordinarie; tutte e tre infine interpretano l'eventuale "diniego dell'intesa" come un potere di veto che, intervenendo subito dopo la prima deliberazione delle due camere, non consente l'ulteriore prosecuzione dell'iter deliberativo parlamentare previsto dall'articolo 138 della Costituzione.

5.3. In tutte e tre le proposte si ravvisa un intento garantistico nei confronti delle cinque regioni speciali storiche; cionondimeno su di esse non possono essere sottaciute alcune osservazioni critiche ed in qualche misura, per ciò che concerne il fronte interno sardo, anche autocritiche.

Si potrebbe cominciare da queste ultime, sia pure sinteticamente. Ancora una volta ci si trova di fronte ad iniziative di revisione assunte da parlamentari (stavolta nemmeno sardi) e questo rimarca il ritardo della Regione nell'assumere iniziative autonome di revisione statutaria. E ancora una volta, anche in

conseguenza di questo ritardo, la modifica dello Statuto sardo è inserita in una proposta di legge costituzionale *omnibus*, secondo una prassi finora non contrastata. Dubbi sulla legittimità di tale strumento erano stati tuttavia manifestati in dottrina nei confronti della L. Cost. n. 2 del 2001, in quanto il previgente testo dell'articolo 116 Cost. stabiliva letteralmente che alle cinque regioni speciali erano attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati "*con leggi costituzionali*", espressione che, combinata con le specifiche disposizioni di ciascuno statuto in materia, doveva intendersi nel senso che ogni modifica dovesse essere adottata per ciascuna regione con apposito e distinto provvedimento. La nuova stesura dell'articolo 116, ad avviso di alcuni autori, avrebbe superato tali dubbi, in quanto l'espressione letterale che vi è contenuta è che tali regioni dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati "*con legge costituzionale*" (quasi a sanare, consacrandolo permanentemente, il procedimento adottato nel 2001). Ma anche questa interpretazione è suscettibile di contestazione. Da un lato poiché si può senz'altro escludere che la nuova previsione contempra una unica legge costituzionale di adozione contestuale di tutti gli statuti. Dall'altro poiché permangono in ciascuno statuto speciale disposizioni specifiche, sul rispettivo procedimento di revisione, non superate, ma anzi sicuramente fatte salve dall'articolo 10 della L. Cost. n. 3 del 2001. Pertanto la nuova declinazione al singolare deve essere assunta semplicemente alla stregua di una mera modifica sintattica.

Vero è che l'eventuale approvazione delle proposte parlamentari in esame condurrebbe ad una qualche conseguenza: che accadrebbe infatti se, vigenti le disposizioni in esse contenute, una regione denegasse l'intesa su nuove proposte di revisione contenute in un nuovo progetto *omnibus*?

Il secondo limite delle proposte in esame è quello della previsione secca di un consenso o di un diniego-veto da parte della Regione interessata, senza ipotesi intermedie di procedure interlocutorie negoziali finalizzate alla conclusione del procedimento mediante l'approvazione di un testo interamente concordato.

Il terzo limite è che il contenuto delle tre proposte in esame concerne esclusivamente la *fase discendente* di un eventuale provvedimento di revisione, quella d'iniziativa governativa o parlamentare, mentre non si pone il problema della *fase ascendente*, come invece fa, nelle forme sopra descritte, il nuovo articolo 116 Cost., comma terzo, per le regioni ordinarie.

5.4. Questi problemi sono stati affrontati nella trascorsa legislatura nazionale e regionale in modo diverso e più articolato sia nelle proposte di legge costituzionale d'iniziativa parlamentare n. 1458 (Anedda e più) "Statuto speciale per la Sardegna", del 1 agosto 2001 e n. 1459 (Cabras e più) "Statuto speciale per la Sardegna", anch'essa del 1 agosto 2001, sia nella proposta di legge costituzionale d'iniziativa del Consiglio Regionale della Sardegna "Procedure di adozione del nuovo Statuto speciale per la Sardegna mediante l'istituzione dell'Assemblea Costituente sarda" approvata dall'organo legislativo sardo il 31 luglio 2001 e presentata alle Camere col n. 1521 del 14 agosto 2001.

Nella corrente legislatura regionale sono affrontati dalla P.L.N. n. 1 (Floris-Cherchi) "Nuovo Statuto per la Regione autonoma della Sardegna e cambiamento di denominazione della stessa in Comunità Autonoma della Sardegna", presentata il 14 ottobre 2004, mentre non sono affrontati nella P.L.N. n. 2 (Diana e più) "Statuto speciale per la Sardegna", presentata il 4 dicembre 2004.

La fase ascendente è, per vero, la sola affrontata dalla P.L.N. n. 1521, che attribuisce il potere d'iniziativa di revisione, in luogo del Consiglio, all'Assemblea Costituente, la quale, previa acquisizione delle osservazioni e proposte da parte del Consiglio stesso, trasmette alle Camere, dopo averlo approvato a maggioranza assoluta, uno specifico articolato. Qualora, durante l'esame antecedente la prima deliberazione di cui all'articolo 138 della Costituzione, le Camere formulino osservazioni sul testo loro pervenuto, l'Assemblea costituente procede all'approvazione di eventuali emendamenti e li trasmette alle Camere. A questo punto le Camere possono approvare il nuovo statuto speciale senza modificazioni rispetto al nuovo testo trasmesso dall'Assemblea Costituente, ovvero possono respingerlo.

Sempre per la fase ascendente d'iniziativa regionale l'articolo 27, comma 3, della proposta parlamentare di revisione statutaria n. 1458 e l'identico articolo 27, comma 3, della proposta n. 1459 prevedono che, qualora in prima deliberazione ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, le Camere emendino il testo d'iniziativa regionale (presentato dal consiglio o da ventimila elettori della Sardegna), il consiglio regionale si pronunci entro un mese e che qualora esso esprima voto contrario il procedimento legislativo per la modifica statutaria deve interrompersi.

La P.L.N. n. 1 presentata nella corrente legislatura regionale prevede, nel Titolo V, parte III:

-che il potere d'iniziativa per la revisione possa essere esercitato da un quinto dei componenti l'organo legislativo sardo (gli *Stamenti*), dall'organo di governo regionale (*il Consiglio esecutivo*) e dal Governo della Repubblica, escludendo quindi il mero potere d'iniziativa parlamentare (art. 110);

-che, *qualora la proposta di revisione riguardi le relazioni della Comunità autonoma con lo Stato*, essa debba essere approvata prima dagli *Stamenti sardi* con la maggioranza dei due terzi dei componenti e successivamente dalle Camere con le forme e le procedure di cui all'articolo 138 Cost.; infine che venga sottoposta a referendum confermativo del corpo elettorale della Sardegna. Il mancato conseguimento dell'approvazione, in qualunque delle tre fasi obbligatorie del procedimento, comporta la preclusione per due anni della possibilità di una nuova presentazione della proposta non approvata (art. 111);

-che, *qualora abbia per oggetto modifiche dell'organizzazione dei poteri della Comunità autonoma*, la proposta di revisione debba essere approvata dagli *Stamenti* e trasmessa al Parlamento della Repubblica, per l'avvio della procedura ex articolo 138 Cost.; qualora il Parlamento non proceda all'esame entro 30 giorni dalla trasmissione, si procede al referendum confermativo regionale (questa previsione non appare tener conto della scansione dei tempi dettata dall'articolo 138 per la duplice deliberazione delle due Camere, salvo che l'espressione "*non proceda all'esame*" debba intendersi come "*non inizi l'esame*").

Le menzionate proposte d'iniziativa parlamentare n. 1458 e 1459 della trascorsa legislatura, negli identici articoli 27, commi primo e secondo, disciplinano invece anche la fase discendente, ossia quella conseguente ad iniziative governative o parlamentari, stabilendo che, entro venti giorni dalla prima deliberazione delle due Camere ex articolo 138 Cost., il Consiglio regionale esprima il suo parere. Qualora tale parere sia contrario, il Presidente della Regione indice un referendum consultivo prima del compimento del termine previsto dall'articolo 138 Cost. per la seconda deliberazione: l'esito del referendum, se contrario alla modifica, comporta la decadenza della stessa, senza necessità di ricorso alla seconda deliberazione parlamentare.

5.5. Una sintetica conclusione su quanto finora esposto conduce alle seguenti sommarie conclusioni:

- che la tematica della revisione statutaria è ben più complessa di quanto appaia dai testi delle tre citate proposte di legge costituzionale d'iniziativa parlamentare n. 203, 980 e 1241, su cui recentemente è stato chiesto il parere del Consiglio regionale;
- che la specifica disciplina deve contemplare sia la fase ascendente che quella discendente, anche eventualmente per escludere quest'ultima *tout court* ovvero per limitare in essa al solo Governo il potere d'iniziativa (ma vi è da chiedersi se una simile esclusione o limitazione, totale o parziale, non contrasti con un altro principio di regime, quello contenuto nell'articolo 71 Cost., il quale attribuisce l'iniziativa delle leggi "*al Governo, a ciascun membro delle Camere e agli organi ed enti ai quali sia conferita con legge costituzionale*";
- che in ogni caso occorra da un lato elaborare un procedimento più congruo sotto il profilo dell'economia dei mezzi (perché mai le assemblee legislative regionali debbono pronunciarsi su progetti d'iniziativa parlamentare prima ancora che le stesse Camere ne abbiano neppure avviato l'esame?);
- che il procedimento debba piuttosto contemplare un iter negoziale *ab origine*, mediante lo strumento dell'intesa Stato-Regione, secondo l'espressione usata dal nuovo articolo 116 Cost, comma terzo, per le regioni ordinarie (il che comporta la definizione dei ruoli attribuiti a ciascun soggetto, essendo di norma le Intese Stato-Regione frutto di interlocuzioni tra esecutivi e non tra organi assembleari);
- che in qualche forma sia opportuno mantenere, anche se rivisitato e delimitato a fattispecie ben definite, l'istituto del coinvolgimento del corpo elettorale sardo mediante referendum;
- che lo strumento della legge costituzionale *omnibus* sia in generale, se non di opinabile legittimità, certamente di dubbia opportunità, soprattutto se assunto d'iniziativa di singoli componenti delle due Camere o anche di una pluralità di essi.

## 6. I contenuti possibili dello Statuto Speciale per la Sardegna.

6.1. Nel precedente paragrafo 4, punti 4.2, 4.3, 4.4, pur nel contesto di un ragionamento esteso a tutti gli Statuti Speciali, il tema dei contenuti ha avuto un più specifico e puntuale riferimento alla specialità sarda, assunta a quadro paradigmatico.

Quanto detto nel paragrafo e nei punti sopraccitati, quindi, anche per il grado di puntualizzazione che si è cercato di raggiungere, costituisce non una mera premessa generale, ma un'integrale sezione dell'approfondimento sui contenuti di un nuovo Statuto speciale per la Sardegna.

L'ispirazione fondamentale della sezione richiamata può essere riassunta nei seguenti enunciati:

- permanenza delle ragioni della specialità sarda intesa anzitutto come dato politico, ossia come ineliminabile esigenza di un ordinamento che esprima la soggettività di una comunità storica (definita esplicitamente e fin dal 1948, in diversi articoli dello Statuto, come "popolo sardo"), i cui tratti identitari si sono rafforzati nei sessant'anni di autonomia regionale;
- permanenza della necessità dell'ordinamento speciale quale strumento fondamentale, in una realtà culturalmente e geograficamente differente dalle altre, per la tutela dei diritti fondamentali e per il conseguimento dell'uguaglianza sostanziale tra cittadini, comunità, popoli, persone appartenenti alla Repubblica o

soggetti alle sue leggi, secondo i principi, rispettivamente enunciati dagli articoli 2, 3, 5, 6 (e, aggiungerei, 10) della Costituzione;

-adeguamento a tale realtà differenziata del principio di pari dignità tra le componenti costituzionali della Repubblica elencate dal nuovo articolo 114 Cost;  
-ripartizione delle funzioni esercitate nell'Isola da tali componenti secondo i principi di solidarietà e di sussidiarietà, entrambi richiamati in Costituzione anche in conseguenza dell'integrazione sempre più intensa nell'ordinamento sopranazionale europeo.

6.2. In questo quadro generale il tema storico e eminentemente politico che si pone oggi non è meramente rivendicativo. Si tratta di stabilire all'interno della comunità sarda se e in quale misura essa intende o ritiene possibile e sostenibile dal punto di vista delle risorse occorrenti, non solo finanziarie, assumere per le istituzioni dell'autogoverno (Regione e sistema delle Autonomie) il massimo possibile dei poteri pubblici, compresa un'ulteriore parte di quelli statuali. Escluso in premessa ogni fraintendimento in chiave separatistica, lo sfondo è costituito dalla prospettiva che nel territorio della Sardegna la Repubblica agisca in via generale attraverso i poteri regionali e locali, mentre l'altro soggetto della Repubblica, lo Stato, vi agisca sempre più residualmente, o, per meglio dire, sussidiariamente, non solo nell'esercizio della funzione legislativa, ma anche nell'esercizio delle funzioni organizzative e amministrative. Si tratterebbe a ben vedere di un'estensione dei principi enunciati nel nuovo Titolo V della Costituzione. Un'estensione non contraddittoria, ma neppure una conseguenza scontata e diretta. Gran parte dei commentatori ha infatti osservato che le competenze mantenute dall'articolo 117 in capo allo Stato (la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e la determinazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente) costituiscono una frontiera mobile, che non esclude interventi centrali nemmeno sulle materie di competenza cosiddetta esclusiva delle Regioni.

Questo argomento ne introduce un altro. L'Unione Europea ha definito la propria nuova Costituzione. Sono note a tutti le opzioni discusse relative alla maggiore o minore misura di riconoscimento delle Regioni come "componenti", insieme agli Stati membri, dell'Unione: principio tuttavia non accolto dal nuovo Trattato.

Bene, per estensione del precedente concetto, e in fondo per logica conseguenza, il nuovo testo statutario potrebbe contenere il riconoscimento della Regione non semplicemente come soggetto che opera nell'ambito ed entro i limiti ovvero entro le opportunità dell'Unione Europea (cosa che invero vale per tutti i soggetti giuridici pubblici e privati indistintamente), ma come "articolazione" (o espressione analoga, ma diversa, comunque più tenue, rispetto a quella di "componente") della stessa Unione, ossia come il soggetto attraverso il quale l'Unione ordinariamente agisce in Sardegna. Si dirà che questo non possono deciderlo la Regione nè per certi versi il Parlamento nazionale: ma lo Statuto potrebbe contenere almeno l'impegno della Repubblica a favorire l'introduzione di tale principio in sede di stipula dei trattati e degli accordi internazionali, entro i limiti fissati dall'ordinamento europeo.

Non sfuggano a nessuno le conseguenze di queste enunciazioni e la loro portata ben più ampia di quanto contenuto nel nuovo articolo 117 della Costituzione in materia di partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari o di attività internazionali delle Regioni. Corollario non marginale di questo principio dovrebbe essere infatti una serie di disposizioni secondo le quali la Repubblica garantisca che la Sardegna sia direttamente rappresentata in tutte le istituzioni e in

tutti gli organi internazionali e comunitari nei quali si definiscono le politiche a destinazione regionale. Alla collocazione nell'ambito europeo si connette l'opportunità di rivisitare in chiave più attuale i temi connessi alla rinascita contemplati dall'attuale articolo 13 dello Statuto. Si tratta del riconoscimento dell'insularità, ai sensi dell'articolo 158 del Trattato di Amsterdam, sui cui possibili sviluppi ci si è precedentemente soffermati.

6.3. Questa cornice delle questioni connesse alla definizione del nuovo Statuto rende abbastanza evidente che il nuovo testo sardo potrebbe avere caratteri estremamente innovativi. Come si è detto in precedenza a proposito dei diritti speciali dei sardi (come popolo; come titolari di un peculiare patrimonio storico, culturale e linguistico; come abitanti di un'Isola), non si intende ovviamente avventurarsi in percorsi extracostituzionali, bensì sviluppare quei principi costituzionali che si possono ritenere per loro natura dotati di quella che in precedenza abbiamo definito come una flessibilità speciale, ossia progressiva o naturalmente espandibile.

E' evidente che uno Statuto che assumesse questo respiro dovrebbe essere concepito, oltre che come strumento regolatore delle competenze di enti e dei rapporti tra soggetti pubblici, anche come Statuto di diritti in generale: e tra questi diritti dovrebbero essere precisati anche i diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione; diritti di partecipazione e di interdizione, diritti procedurali, diritti prestazionali. Lo Statuto dovrebbe contenere perciò anche norme direttive vincolanti il legislatore regionale, anzitutto nell'esercizio della potestà ad esso attribuita di definire, con legge rinforzata, la forma di governo e l'organizzazione interna della Regione, al fine di permeare l'ordinamento di quel tasso di democraticità che decenni di burocratismo hanno soffocato.

A questo punto sorge una domanda. Ma impostare lo Statuto, o meglio, una parte rilevante di esso, come enunciazione di principi e di diritti, non costituirebbe una ridondante concessione alla riprovevole tecnica legislativa delle norme-manifesto, retoriche, enfatiche e in definitiva inutili? La risposta anche in questo caso è strettamente di ordine giuridico. Intanto, anche nell'elaborazione delle nuove norme statutarie, non ci si dovrebbe discostare da quella tecnica assertiva e semplice, che costituisce uno dei pregi, riconosciuti anche da prestigiosi linguisti, della Costituzione del 1948, la quale individua con linguaggio comune e intuitivamente comprensibile i valori fondativi essenziali, gli interessi da promuovere e i beni da tutelare. Ciò premesso, in quanto norma di rango costituzionale, lo Statuto speciale conterrà enunciazioni e precetti non solo di ordine programmatico, ma anche indicativi di limiti posti all'esercizio dei poteri. Limiti tali da incidere sulla legislazione dello Stato e della Regione a tutela di determinati beni giuridici, le cui violazioni sarebbero sindacabili in sede giurisdizionale costituzionale, ordinaria e di controllo. Un'esplicita previsione normativa di protezione dell'ambiente imperniata sullo sviluppo sostenibile probabilmente metterebbe al riparo dalle ricorrenti tentazioni dei legislatori statali e regionali di incidere irreversibilmente sul patrimonio ambientale sardo in nome di interessi, diciamo così, contingenti. Si pensi, per evocare un precedente, alla rilevanza assunta nel tempo, in sede legislativa e giurisdizionale, di una norma programmatica di sole undici parole come l'articolo 9, comma secondo, della Costituzione, in materia di paesaggio.

Tutto ciò non potrebbe essere in alcun modo garantito dalla cosiddetta *legge regionale statutaria*, la quale ha per oggetto l'ordinamento istituzionale interno, necessitando invece di previsioni di rango ben più elevato.

6.4. Entriamo così in un altro universo di problemi, quelli, assai delicati, relativi alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione. E' bene, a tal proposito, aver ben presente uno dei presupposti dai quali siamo partiti, per evitare di commettere errori anche gravi. Se la Repubblica agisce in Sardegna ordinariamente tramite la Regione (e gli enti locali), la Regione è ente di rappresentanza generale del popolo sardo e pertanto ha una competenza in linea di principio generale. A tal fine non sembrerebbe opportuno riprodurre in Statuto l'articolo 117 della Costituzione, semplicemente modificando gli elenchi delle materie. Ripetere, anche se con modifiche, l'elenco di materie di competenza esclusiva dello Stato in una legge costituzionale riferita a una Regione e successiva all'approvazione del Titolo V della Costituzione pare assolutamente improprio. Occorreranno inoltre formulazioni meno pedissequamente ancorate al testo costituzionale, che tutti i commentatori riconoscono aver bisogno di integrazioni. In particolare i due elenchi contenuti nell'articolo 117 della Costituzione non sono riusciti a sfuggire alla vecchia logica del ritaglio di pezzi di materie: si pensi in particolare alla dispersione delle competenze in materia di ambiente, di assetto del territorio e di beni culturali.

In pratica si dovrà piuttosto stabilire che la Regione esercita una competenza legislativa esclusiva, entro i limiti stabiliti dallo Statuto, dalla Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (non si dovrebbe più fare riferimento alcuno al principio del rispetto dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che non compare nel nuovo testo della Costituzione) in tutte le materie, ovvero, più realisticamente, in materie esplicitamente nominate ed elencate (alla stregua di quanto stabilito dall'articolo 116, comma terzo, per le regioni ordinarie, ma ovviamente con maggiore estensione rispetto a quelle elencate nello stesso articolo), fatta eccezione:

- per quelle eventualmente attribuite dallo Statuto alla competenza legislativa concorrente, in ordine alle quali la Regione esercita la funzione legislativa nel rispetto dei soli principi fondamentali determinati dalla legislazione dello Stato;
- per le restanti materie (quelle non ricomprese dallo stesso Statuto nella competenza esclusiva regionale o in quella concorrente), che residuerebbero implicitamente ancora riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

In tal modo resterebbe da delimitare in Statuto solo l'elenco delle materie di competenza regionale esclusiva e di quella concorrente, ricomprendendovi eventualmente materie o parti di materie che l'articolo 117 della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato ed escludendo dall'elenco quelle materie che, pur ricomprese dallo stesso articolo 117 nella potestà legislativa concorrente di tutte le Regioni, la Sardegna intendesse includere nella propria competenza generale esclusiva. Non sarebbe necessario ricompilare in Statuto l'elenco delle competenze esclusive dello Stato (che resterebbero quelle previste dall'articolo 117 della Costituzione meno quelle inserite dallo Statuto nell'elenco delle materie di competenza regionale).

Resterebbe da verificare l'opportunità di introdurre particolari previsioni rafforzate su determinate materie: la tutela della salute e le politiche sociali, l'ambiente e il paesaggio, i beni culturali, l'istruzione e la lingua, nonché da valutare se ribadire la competenza regionale, anche in determinate materie di competenza esclusiva dello Stato, ad integrare con legge o con regolamento le disposizioni statali, anche in deroga alla previsione dell'articolo 117, sesto comma in quelle materie per le quali esso riserva allo Stato la potestà regolamentare.

6.5. Uno dei temi correlati a quello della competenza legislativa è quello dei raccordi. La Regione fa parte della Repubblica, come abbiamo detto, ed anzi in

linea generale, in Sardegna, è la Repubblica. Non è quindi un soggetto separato. Il che comporta che essa deve essere presente nelle sedi in cui si trattano argomenti di proprio interesse. Questo argomento non concerne soltanto i rapporti col Governo, che pure vanno disciplinati sia con una normativa che assicuri effettività alla partecipazione del Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei ministri, sia con una più puntuale disciplina degli ambiti nei quali Stato e Regione debbono procedere mediante intese giuridicamente rilevanti. In ordine ai rapporti col Governo andrebbe definito anche un ambito più preciso di esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione, parendo più appropriato che all'interno della Regione sia essa e non lo Stato ad esercitarlo sui soggetti subregionali. Ma l'argomento riguarda anche i rapporti col Parlamento, il quale non cesserà di occuparsi della Sardegna, anche indirettamente, per esempio nel fissare, a termini dell'articolo 117 della Costituzione, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ovvero i principi fondamentali delle materie concorrenti. Il problema dei raccordi col Parlamento dovrà dunque essere posto sia in relazione alla presenza della Regione nella nuova Commissione Bicamerale per le questioni regionali, sia nella normale attività parlamentare, stabilendo che la Regione debba essere sentita direttamente dagli organi parlamentari competenti quando lo richieda in ragione del fatto che si trattano argomenti di suo interesse particolare non riassumibili da parte delle ordinarie forme di rappresentanza comune delle Regioni e delle altre autonomie. A questo tema se ne collega immediatamente un altro. I raccordi Regione Governo e Regione-Parlamento richiedono che si definiscano alcuni principi anche in ordine alla determinazione delle funzioni di relazione esterna dei diversi organi. Non è scontato per esempio che la rappresentanza esterna del Presidente della Regione debba essere libera totalmente dal mandato e dall'indirizzo dell'organo rappresentativo regionale, mentre pare naturale, viceversa, che quest'ultimo organo sia il titolare privilegiato dei rapporti col Parlamento nazionale; in altri casi la rappresentanza dovrà essere frutto di designazioni cui concorreranno non solo l'esecutivo o l'organo rappresentativo regionale, ma anche altri organi della Regione, come quello rappresentativo delle autonomie: pensiamo al concorso degli enti locali per la formazione della rappresentanza autonomistica nella nuova Bicamerale per le questioni regionali.

6.6. Giova precisare, a questo proposito, che in linea di massima la decostituzionalizzazione della materia "forma di governo e organizzazione interna" non dovrebbe essere messa in discussione. Tuttavia va riconosciuta l'opportunità che lo Statuto contenga alcune definizioni generali e alcune direttive anche per la legge regionale rinforzata (cosiddetta, non senza improprietà, *statutaria*), di cui all'attuale articolo 15 dello Statuto. Definizioni generali nelle quali hanno una qualche rilevanza anche le denominazioni e le qualificazioni: l'attribuzione dello *status* di Ministro della Repubblica per il Presidente della Regione, per esempio, la denominazione dell'esecutivo come Governo regionale e dell'assemblea legislativa come Parlamento regionale. Ma, al di là delle denominazioni, si tratta di stabilire lo *status* generale di tali organi. In linea con l'impostazione democratica di uno Statuto dei diritti, preme per esempio sottolineare l'esigenza che, in un ordinamento sempre più marcato dall'impronta presidenzialista e dalla concentrazione delle funzioni amministrative e gestionali in capo agli esecutivi e ai loro apparati, venga potenziato il ruolo dell'assemblea rappresentativa, non essendo più sufficiente definirla, come è oggi in Statuto, semplicemente quale organo titolare della funzione legislativa. Occorrerà cioè

costituzionalizzare in Statuto, in chiave di bilanciamento, i principi fondamentali relativi alle funzioni di indirizzo politico e di controllo del Parlamento regionale quale massimo organo rappresentativo dei cittadini e della loro sovranità (che come è noto, nella nostra Costituzione - anche se molti non colgono bene la differenza, e col termine sovranità pasticciano non poco - appartiene al popolo, non alla Regione e nemmeno allo Stato in quanto enti).

Ciò implica un ragionamento sulla gerarchia delle fonti, in particolare parendo indispensabile stabilire in Statuto che alcuni atti fondamentali dell'indirizzo e del controllo politico parlamentare, quali la legge di contabilità, quelle in materia fiscale e tributaria, quelle relative alle regole dell'amministrazione, ai diritti dei cittadini e alle prerogative degli enti locali, ma, aggiungerei, la legge finanziaria e la legge di bilancio, debbono avere contenuti tipici, nominati e procedure rinforzate, tali da non essere superabili o snaturabili attraverso la normale attività legislativa, della quale anzi, tali principi dovrebbero costituire altrettanti limiti costituzionali interni.

6.7. La questione dei limiti interni ci riporta in parte al tema della competenza legislativa, ma soprattutto introduce un altro tema: quello della Regione-ordinamento e del rapporto con le autonomie locali. L'introduzione del principio di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione, pur costituendo un'innovazione in adeguamento ai principi comunitari contiene un rischio: non è affatto vero che funziona solo in una direzione, quella del decentramento. Il mantenimento della competenza ordinamentale sugli enti locali a tutte le Regioni speciali, compresa la nostra, e la cancellazione del vecchio limite che il previgente articolo 128 della Costituzione aveva stabilito per il legislatore statale, quello cioè che le leggi in materia di autonomie locali dovessero avere carattere "generale", comporta una potenziale invasività della Regione in una sfera che viceversa dovrebbe essere sempre più dominio di altri soggetti, cioè i Comuni e le Province. In questo campo innovare vorrà dire anche prevedere adeguati meccanismi di bilanciamento rispetto ad un potere regionale così penetrante nei confronti di autonomie aventi dignità costituzionale pari a quella della stessa Regione. Si apre così il tema dell'organo rappresentativo delle autonomie, più volte evocato. A questo proposito sembra di dover sottolineare che non si tratta di "aggiungere" un nuovo organismo nei meccanismi di funzionamento del soggetto-Regione, bensì di pensare alla Regione e agli enti locali come un unico sistema-ordinamento, nel quale, superata ogni logica di separatezza, ma anche di gerarchia, competenze e funzioni dei diversi soggetti si organizzino come un *continuum* basato proprio sul principio di sussidiarietà. Balza agli occhi come questa prospettiva, che costituisce uno dei perni della revisione statutaria (affiancando con pari importanza l'altro perno, costituito dalla collocazione della soggettività istituzionale della Sardegna nell'ambito della Repubblica e dell'ordinamento europeo), non possa limitarsi a contemplare le funzioni dell'organo rappresentativo delle autonomie locali sarde in termini meramente consultivi, come oggi stabilisce l'articolo 123 della Costituzione: occorre porsi pienamente, piuttosto, nell'ottica dell'introduzione di un vero e proprio bicameralismo regionale, sia pure differenziato. Ma il tema riconduce ancora alla stessa organizzazione dell'ordinamento-*continuum*. In questa direzione andrà sviluppata l'idea-chiave secondo cui l'amministrazione è in linea generale amministrazione locale e che la Regione non può avere, in quanto ente, strutture ulteriori rispetto a quelle strettamente occorrenti per esercitare le sue funzioni necessarie. In linea di principio lo Statuto deve escludere che il modello amministrativo regionale sia ancora centralistico e ministeriale e che

l'amministrazione regionale tenda a diffondersi a dismisura. Ciò comporta inevitabili conseguenze sul piano dell'autonomia finanziaria. Il principio di preminenza della funzione amministrativa locale e quello di perequazione e di coesione territoriale interna dovranno ispirare il nuovo Titolo III non meno dei principi di titolarità della Sardegna sul gettito tributario prodotto nell'Isola e delle disposizioni circa il dovere della Repubblica di contribuire al superamento degli handicap regionali con risorse o strumenti aggiuntivi.