



ASSOCIAZIONE
EX CONSIGLIERI
REGIONALI
DELLA SARDEGNA



**UNIVERSITÀ DEGLI
STUDI DI CAGLIARI**

Facoltà di Scienze Politiche
Master Esperti della
Pubblica Amministrazione in Sardegna
Cattedra di Storia delle Istituzioni Politiche
Cattedra di Istituzioni di Diritto Pubblico

1948-2008: 60 ANNI DI AUTONOMIA IN SARDEGNA

VERSO UN NUOVO STATUTO SPECIALE

Ciclo di seminari e Forum permanente



CULTURA, ECONOMIA, DIRITTI: QUALE STATUTO PER LA SARDEGNA DEL XXI SECOLO?

1

Cagliari
Venerdì 22 febbraio 2008
ore 16,30

Sala Conferenze Banca CIS, viale Bonaria

Interventi

Omar Chessa¹

La specialità tra sovranità e autonomia

Sommario: 1. La sovranità sarda: una partita ancora aperta - 2. Di quale sovranità si parla? - 3. Si dice sovranità ma si vuole dire maggiore autonomia - 4. Due linee guida per la revisione statutaria - 5. Il principio identitario e la differenza tra costituzione e statuti d'autonomia - 6. L'autodeterminazione del principio identitario.

1. Il nuovo Statuto speciale della Sardegna dovrà contenere un riferimento alla sovranità? Nel dibattito politico-istituzionale isolano la questione emerge di frequente.

Recentemente se n'è occupata pure la Corte costituzionale con la sentenza n. 365 del 2007. Come è noto, la pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale sarda n. 7 del 2006 («*Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo*»), nelle parti in cui si richiama alla «sovranità del popolo sardo» e «della Regione».

Non può essere questa la sede per un commento approfondito della sentenza². Qui si vuole solo focalizzare l'attenzione su una circostanza non trascurabile: la decisione della Corte ha interessato solo la legge istitutiva della *Consulta*, ma non è detto che si arriverebbe alle medesime conclusioni se a contenere le espressioni “sovranità della Regione” e/o del “Popolo sardo” fosse lo Statuto speciale riformato. Questo, infatti, diversamente dalla legge istitutiva della *Consulta*, è una legge costituzionale e dichiararne l'illegittimità sarebbe un'operazione più ardua. È vero che nella sentenza 1146 del 1988 il giudice costituzionale non ha escluso che anche le leggi costituzionali possano essere dichiarate invalide, ma ha aggiunto che ciò è possibile solo se è violato «il contenuto essenziale di un principio supremo dell'ordinamento costituzionale»: circostanza che non è facile da accertare e che fa gravare sulla Corte oneri e impegni argomentativi formidabili.

La questione, dunque, rimane sul tappeto: quale sovranità per lo Statuto speciale sardo?

2. È forte il sospetto che, in questo caso, l'evocazione del termine “sovranità” non sia conforme al significato proprio della parola. Forse si vuole alludere ad altro. Per certi versi, è inevitabile che questa nozione sia usata di frequente, trattandosi di lemma provvisto di una decisa valenza simbolica. Occorre pertanto un'opera di precisazione terminologica che ci riporti al senso che la parola “sovranità” riveste nella nostra tradizione politico-giuridica.

Si possono isolarne almeno tre accezioni rilevanti: A) sovranità dell'ente Regione; B) sovranità dell'ordinamento regionale; C) sovranità del popolo sardo.

A) Nella prima accezione - sovranità della Regione come ente - si tratta

¹ Professore straordinario di diritto costituzionale, Facoltà di giurisprudenza, Università di Sassari.

² A tal fine rinvio a O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, I, 2008.

di un attributo che pertiene al potere pubblico regionale, all'apparato dei soggetti e organi che, rappresentando la comunità isolana, esercitano le funzioni di governo regionale, cioè a quello che gli anglosassoni chiamerebbero *government*.

Tuttavia, si tratterebbe di un uso linguistico (e concettuale) che mal si concilia col nostro costituzionalismo repubblicano. L'art. 1 della Costituzione ("la sovranità appartiene al popolo") ripudia il vecchio dogma della sovranità statale e di conseguenza non tollera più la sovranità del potere pubblico, del potere rappresentativo, ma solo quella del *rappresentato*, cioè del popolo.

B) Alla medesima conclusione si perviene se la sovranità è riferita non già all'ente ma all'ordinamento.

Un ordinamento è sovrano quando è originario, cioè quando trae da sé stesso la propria ragione d'essere. Infatti, l'originarietà è una caratteristica di quegli ordinamenti che non derivano da altri ordinamenti, che non mutuano da questi la propria validità e che, di conseguenza, non riconoscono sopra di sé ordinamenti sovraordinati. Nella storia dell'Europa moderna l'ordinamento originario per eccellenza è lo Stato, in quanto *superiorem non recognoscens*.

Ora, è evidente che se sovranità equivale ad originarietà, la sovranità dell'ordinamento sardo non sarebbe compatibile con il nostro assetto costituzionale. Originario, semmai, è l'ordinamento repubblicano, con l'avvertenza che quest'ultimo non è sinonimo di ordinamento statale, poiché la Repubblica non s'identifica con lo Stato ma con l'unione degli enti elencati dall'art. 114 Cost. (Comuni, Province, Regioni e Stato).

C) La terza accezione consiste nel riferire la sovranità al "popolo sardo". In questo caso non ci troviamo dinanzi ad un uso scorretto del termine "sovranità" quanto superfluo. Infatti, non aggiungerebbe niente di nuovo a quello che già si può ricavare dall'art. 1 Cost. Se è vero che il principio di sovranità popolare può venire in rilievo sia come unità sia come pluralità, la sovranità del popolo sardo è quella che compete *pro quota* a una partizione del popolo italiano complessivo. Intesa così, la sovranità del popolo sardo soltanto specifica ciò che è *in nuce* già contenuto nella Costituzione repubblicana e quindi la sua previsione esplicita non rappresenterebbe certo una modificazione sostanziale della specialità sarda.

3. Volendo trarre dunque un primo bilancio, si deve osservare che l'eventuale inserimento del lemma "sovranità" nello Statuto speciale è scorretto in alcuni casi, inutile in altri.

Non è tutto. Il riconoscimento della sovranità sarda nello Statuto speciale ci porrebbe di fronte ad una situazione paradossale: ad affermare tale sovranità sarebbe, infatti, un atto che non è adottato dal Consiglio regionale sardo, né è approvato dal popolo sardo. Non si deve mai dimenticare che la legge costituzionale, cioè la forma dell'atto che racchiude lo Statuto speciale, è pur sempre una legge statale e sarebbe quantomeno curiosa l'ipotesi di una sovranità "ottriata", scaturente dall'altrui concessione.

Tutto ciò dimostra che è un'altra la vera e grande questione di fondo. Prima si è osservato che "sovranità" è parola dalla forte valenza evocativa e simbolica. In realtà chi la usa per connotare in prospettiva la condizione dell'ordinamento speciale, ha solo in mente la richiesta di un'autonomia sensibilmente più elevata rispetto a quella riconosciuta adesso alla generalità delle regioni italiane.

Il vero problema, infatti, è che il regionalismo speciale ancora rincorre quello ordinario, cercando di colmare un gap che gli sforzi riformatori degli ultimi anni - le leggi costituzionali 2 e 3 del 2001 - non hanno attenuato.

Prima ancora di assurgere al rango della sovranità l'autonomia speciale avrebbe bisogno di raggiungere ed eventualmente sopravanzare quella ordinaria.

Resta da chiedersi quali strade conducano a questa meta. Quali strumenti e condizioni d'autonomia debbano conservarsi e quali debbano introdursi *ex novo*.

4. Nel dibattito politico-istituzionale è radicata l'idea che la forma-legge costituzionale degli statuti speciali sia indice sicuro di superiore autonomia. In realtà, ciò non è automatico, dipendendo semmai dal verificarsi di una condizione banale: che lo statuto effettivamente riconosca forme e condizioni particolari d'autonomia. La forma costituzionale non in sé una garanzia. Lo è soltanto se veicola contenuti improntati a una logica autonomistica.

Fatta questa premessa, cosa deve contenere la legge costituzionale approvativa del nuovo statuto speciale? Quali linee guida debbono ispirare l'attività di riforma? Se ne possono isolare principalmente due.

Anzitutto, occorre una riforma del procedimento di formazione della stessa legge costituzionale approvativa dello Statuto speciale, diretta ad incorporare nella misura più ampia possibile il principio pattizio, cioè la logica della codecisione. Ora lo Statuto è un atto statale essenzialmente unilaterale, domani dovrà essere un atto negoziato tra lo Stato e la regione speciale interessata.

Ovviamente, questa riforma produrrebbe effetti solo in un momento successivo rispetto alla prossima revisione statutaria. Ma per l'intanto occorre mettere mano anche al contenuto statutario vigente oltre che alla forma della sua futura approvazione.

E veniamo quindi alla seconda linea guida. Occorre liberarsi dal pregiudizio che ciò di cui vi è bisogno sia uno statuto lungo, pieno zeppo di principi e discipline. Invero, il prossimo Statuto speciale dovrà essere quanto più possibile *minimale* e quanto più possibile *strumentale* al potenziamento del ruolo e dell'incidenza della c.d. Legge statutaria.

La ragione è presto detta. Come si è detto, lo Statuto speciale - in quanto legge costituzionale - non è approvato dal popolo sardo né adottato da istituzioni rappresentative del popolo sardo: non è pertanto un atto d'autonomia in senso proprio. Di contro, quella che dovrebbe essere la potestà statutaria vera e propria, cioè il potere di adottare la Legge statutaria, non è assimilabile, per estensione e incidenza, alla potestà statutaria riconosciuta alle regioni di diritto comune³.

Per colmare questo divario, occorre dunque finalizzare la revisione dello Statuto speciale alla valorizzazione della Legge statutaria. Al principio operativo secondo cui si deve fare con lo Statuto speciale tutto ciò che attualmente non si può fare con la Legge statutaria bisogna sostituire il principio secondo cui la revisione dello Statuto dovrà servire soprattutto per mettere la Legge statutaria nella condizione di fare ciò che attualmente le è precluso.

Non solo. Se le regioni speciali, in base all'art. 116 Cost., dovrebbero essere quelle che godono di condizioni e forme particolari di autonomia, si

³ Sviluppano approfonditamente questa tesi A. CARDONE, Quanti statuti nelle Regioni speciali? Sul rapporto tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario (quoziente $\leq 1?$), e M. CECCHETTI, La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle regioni speciali, entrambi i saggi contenuti in O. CHESSA - P. PINNA, La riforma della regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale, Torino, Giappichelli, 2008.

dovrà prendere in considerazione la possibilità di estendere la competenza della Legge statutaria ben oltre i confini che cingono la potestà delle regioni ordinarie. Si dovrà pertanto varare una massiccia decostituzionalizzazione in materia di forma di governo, di principi dell'ordinamento locale e identitari⁴.

Va da sé che questa decostituzionalizzazione, cioè questo trasferimento di competenze normative dallo statuto-legge costituzionale alla legge statutaria, dovrà essere accompagnata da un aggravamento del procedimento di formazione della seconda, onde assicurarne una maggiore stabilità contro la fisiologica variabilità delle maggioranze consiliari: tanto più cresce l'importanza della Legge statutaria, quanto più difficile deve essere la sua modifica.

5. Prima è stato evocato il tema dell'identità. Sono convinto che uno statuto d'autonomia particolare non possa far a meno di ospitare un principio identitario. Questa posizione non è condivisa nella corrente letteratura giuspubblicistica. Anzi, direi che la gran parte della dottrina, seguita dalla giurisprudenza costituzionale, sostiene che negli statuti non c'è spazio per i principi e le norme programmatiche. E ciò nel presupposto che gli statuti non siano costituzioni.

Tuttavia, quest'argomento può essere rovesciato sostenendo che gli statuti devono impernarsi su un principio identitario proprio perché non sono costituzioni. Sulla scia delle riflessioni in tema di *Multilevel constitutionalism*, spesso ci s'interroga su quale sia la differenza tra una costituzione e uno statuto d'autonomia. Muovendo dall'assunto che alla molteplicità dei livelli di governo (comuni, province, regioni, stato e UE) debbano corrispondere altrettanti livelli di regolazione costituzionale, da un po' di tempo ci balocchiamo con l'idea che gli statuti siano piccole costituzioni.

In realtà, si tratta di una questione male impostata. Le costituzioni democratiche contemporanee sono dette "pluraliste" proprio perché non s'impennano su un principio identitario. La differenza tra la costituzione tedesca e quell'italiana non sta nel fatto che la prima fonda l'identità nazionale tedesca e la seconda l'identità nazionale italiana. Piuttosto, le costituzioni democratico-pluraliste hanno assolto storicamente la funzione di stemperare il conflitto tra identità contrapposte. La costituzione non s'impenna dunque su un principio identitario perché non fa propria nessuna particolare concezione della "vita buona" (per utilizzare un'espressione dei filosofi della politica).

Ma se questa è la missione di una costituzione, non è detto che debba essere pure la missione di uno statuto d'autonomia: il τέλος di questo, semmai, è proprio quello di affermare un principio identitario.

6. Per ritornare alla specificità sarda, la questione è se la sede per affermare il principio identitario sia lo Statuto speciale-legge costituzionale. È radicata l'idea che se la specialità è identità, il luogo naturale d'espressione del principio identitario non possa che essere lo Statuto

⁴ Per alcune proposte in tema di forma di governo e autonomia locale rinvio, rispettivamente, a O. CHESSA, *La forma di governo sarda e il modello italiano di competizione politico-elettorale*, in O. CHESSA - P. PINNA, *La riforma della regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, Giappichelli, 2008, e O. CHESSA, *L'autonomia locale nelle regioni speciali. Dalla clausola di adeguamento automatico alle prospettive di riforma*, Relazione presentata al convegno organizzato dall'I.S.G.Re. *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Udine, 12 ottobre 2007, in corso di pubblicazione nel volume che ne raccoglie gli atti. Per quanto riguarda invece le riflessioni sul nesso tra specialità e identità culturale vedi P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli, 2008.

speciale. Ma questa tesi non convince.

Anzitutto, va detto che la legge costituzionale di riforma degli statuti speciali non ha bisogno di appellarsi al principio identitario per giustificare la deroga all'ordinamento regionale di diritto comune: a tale scopo è sufficiente l'art. 116 Cost. La legge costituzionale deve solo implementare condizioni particolari d'autonomia, cioè essenzialmente rafforzare e valorizzare il ruolo della legge statutaria - che in prospettiva dovrà assurgere al rango di vero e proprio statuto d'autonomia. Insomma, quale sia il principio identitario, la ragione della specialità sarda, questo dovrà deciderlo il popolo sardo e le sue istituzioni rappresentative: sarebbe quantomeno curioso che sia un atto statale a stabilire se il fondamento della peculiarità sarda sia la lingua o l'insularità o la centralità storica nel Mediterraneo o altro ancora.

In conclusione, è bene rinunciare a parole d'ordine come "sovranità": è un vecchio arnese che appartiene ad una stagione ormai tramontata del diritto pubblico europeo. Abituiamoci invece a pensare alla specialità come al binomio tra massima autonomia possibile e identità. Un'identità, però, che sia non già concessa ma quanto più possibile autodeterminata.