

Sentenza: n. 365 del 7 novembre 2007

Materia: statutaria (nuovi statuti)

Limiti violati: articolo 1, comma secondo, articolo 5 e articolo 114, comma secondo, della Costituzione e articolo 1 dello statuto speciale della Regione Sardegna

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri,

Oggetto: articoli 1, comma 1, e 2, commi 2, lettera a), e 3, nonché della rubrica della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo)

Esito: questione di legittimità costituzionale fondata

Estensore nota: Carla Paradiso

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, dell'articolo 2, commi 2, lettera a), e 3, e dell'articolo 3 nonché della stessa rubrica della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo) in relazione agli articoli 1, 3, 4, 50 e 54 dello statuto speciale ed agli articoli 1, 3, 5, 16, 101, 114, 116, 117, comma primo e comma secondo, lettere a), d), h) e l), 120, 132, 133 e 138 della Costituzione.

La legge regionale parzialmente impugnata prevede e disciplina un nuovo organo il quale è chiamato ad elaborare un progetto organico di nuovo statuto regionale speciale da trasmettere al Consiglio regionale, in modo che questi possa poi deliberare un apposito disegno di legge costituzionale da sottoporre infine al Parlamento nazionale.

Le disposizioni impugnate, riferendosi ad un «nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» (rubrica della legge e articolo 1, comma 1), stabiliscono che l'articolato del progetto debba rispettare i «principi e caratteri della identità regionale; ragioni fondanti dell'autonomia e sovranità; conseguenti obblighi di Stato e Regione in relazione a tali caratteri, individuando idonee forme per promuovere i diritti dei cittadini sardi in relazione a condizioni connesse alla specificità dell'isola» (art. 2, comma 2, lettera a)), e che lo stesso testo possa indicare «ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia e elementi di sovranità regionale» (art. 2, comma 3).

Per la parte ricorrente l'utilizzazione, anche se in modo non univoco, del termine "sovranità", parrebbe, in primo luogo, alterare la logica dello statuto speciale di autonomia. Le disposizioni impugnate sembrerebbero, inoltre, contrastare con l'articolo 54 dello statuto e con l'articolo 138 della Costituzione e non risulterebbero compatibili con i fondamentali principi costituzionali, in quanto, considerando e valorizzando elementi etnici, culturali, ambientali, sarebbero dirette a «definire situazioni soggettive privilegiate per una categoria di soggetti dell'ordinamento nazionale» e a «rivendicare poteri dell'ente Regione a livello di indipendenza e comunque di svincolo da condizionamenti ordinamentali nell'ambito dell'assetto della Repubblica risultante dall'attuale Carta costituzionale».

La difesa regionale ritiene che la Costituzione, a cominciare dall'articolo 1, non esclude la sovranità «anche [...] del "popolo sardo"». Le disposizioni censurate contemplano la "sovranità regionale" riferendosi «a quel grado di sovranità di cui partecipa la Regione insieme allo Stato ed agli altri enti territoriali (...), quale derivato della sovranità del popolo sardo». Del resto, aggiunge la difesa regionale, è lo stesso Statuto vigente che all'articolo 28, parla di "popolo sardo", e non di mera popolazione (termine, questo, utilizzato dal successivo articolo 45 in relazione agli enti locali). E a tale "popolo sardo" sono riconosciute diverse modalità di estrinsecazione della sovranità democratica.

Se, dunque, al termine "sovranità" si assegna il senso di "espressione del circuito democratico", non sussiste, per la difesa regionale, alcuna violazione del dettato costituzionale, in quanto le disposizioni in oggetto si limitano ad assicurare alla frazione di popolo costituita dal "popolo sardo" di esprimere democraticamente la propria posizione sul progetto in parola.

Secondo la Corte costituzionale è necessario chiarire in primo luogo il significato del termine "sovranità" utilizzato nelle disposizioni impugnate, stante la sua natura polisemantica: esso, infatti, assume significati profondamente diversi a seconda che esprima sinteticamente le caratteristiche proprie di un ordinamento statale indipendente rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento internazionale, o che distingua la originaria natura di alcuni ordinamenti coinvolti nei processi di federalizzazione o nella formazione dei cosiddetti "Stati composti", o che indichi la posizione di vertice di un organo costituzionale all'interno di un ordinamento statale.

Secondo la Consulta: <<La legge regionale n. 7 del 2006 nell'art. 1 e nella rubrica si riferisce alla elaborazione di un «nuovo statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo». Trattasi cioè di nuovo speciale statuto che, in quanto fonte di rango costituzionale abilitata dal nostro ordinamento a definire lo speciale assetto istituzionale della Regione ed i suoi rapporti con lo Stato, diverrebbe una fonte attributiva di istituti tali da connotare, per natura, estensione e quantità, l'assetto regionale in termini accentuatamente federalistici piuttosto che di autonomia regionale. Al tempo stesso, il comma 2 dell'art. 2 della legge n. 7 del 2006 prevede che

l'articolato dello statuto debba considerare anche le «ragioni fondanti della autonomia e sovranità» ed il comma 3 dell'art. 2 prevede che nel progetto possa essere indicato "ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia ed elementi di sovranità regionale [...]". Anche in queste disposizioni, attraverso la utilizzazione del termine "sovranità", ci si riferisce alla pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità.>>

La Corte quindi ritiene non condivisibile il concetto utilizzato dalla difesa regionale di ricondurre l'utilizzazione del termine sovranità al concetto di sovranità popolare di cui al secondo comma dell'articolo 1 Cost., nonché di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella partecipazione popolare nei diversi enti regionali e locali.

Si sottolinea che sia gli articoli 5 e 114 della Costituzione che l'articolo 1 dello statuto speciale della Regione Sardegna utilizzano il termine "autonomia" o il relativo aggettivo per definire sinteticamente lo spazio lasciato dall'ordinamento repubblicano alle scelte proprie delle diverse Regioni. D'altra parte, è ben noto che il dibattito costituente esclude fermamente concezioni che potessero apparire riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale. Questa scelta riguarda la stessa speciale autonomia delle Regioni a regime differenziato, malgrado i particolari contesti sociali, economici e anche internazionali allora esistenti almeno in alcuni territori regionali. Quindi la Corte ritiene che cercare di utilizzare in una medesima espressione legislativa sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali.

Per i motivi sopra descritti la Consulta ha dichiarato l'illegittimità, per contrasto con gli articoli 1, secondo comma, 5 e 114 della Costituzione e con l'articolo 1 dello statuto speciale della Regione Sardegna, della rubrica della legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), limitatamente alle parole «e sovranità»; dell'articolo 1, comma 1, della stessa legge regionale n. 7 del 2006, limitatamente alle parole «e di sovranità»; dell'articolo 2, comma 2, lettera a), della stessa legge regionale n. 7 del 2006, limitatamente alle parole «e sovranità», nonché del comma 3, limitatamente alle parole «e elementi di sovranità».