

Nota del 13 agosto 1860 del Ministro Farini alla commissione temporanea costituita con legge presso il Consiglio di Stato

“..... O invece non dovremo conoscere che le province italiane si raggruppano naturalmente e storicamente fra di loro in altri centri più vasti, che hanno avuto e hanno tuttavia ragione di esistere nell'organismo della vita italiana? Questi centri possiedono antichissime tradizioni fondate in varie condizioni naturali e civili: la politica italiana disgregata fra i comuni e le repubbliche del medio evo ha trovato in essi una prima forma e disciplina di Stato, la più stretta colleganza politica e sociale ha portato particolari risultamenti di civiltà, che ad ognuno di essi sono cari e preziosi: Al disopra della provincia, al di sotto del concetto politico dello stato, io penso che si debba tener conto di questi centri, i quali rappresentano quelle antiche autonomie italiane, che fecero sì nobile omaggio di sé all'unità della nazione. La circoscrizione politica che dobbiamo stabilire non vuol essere né il frutto d'un concetto astratto, né un'opera arbitraria; ma deve rappresentare quelle suddivisioni effettive che esistono nelle condizioni naturali e storiche: que' centri di forze morali, le quali se fossero oppresse per pedanteria di sistema potrebbero riscuotersi e risollevarsi in modo pericoloso ma che, legittimamente soddisfatte, possono mirabilmente concorrere alla forza e allo splendore della Nazione”

LE PROPOSTE REGIONALISTE AGLI ALBORI DEL REGNO D'ITALIA

Agli albori del Regno d'Italia le aule parlamentari si occuparono di alcune proposte per la istituzione di "Regioni" come ulteriori circoscrizioni amministrative.

Già prima della proclamazione del nuovo Regno, Luigi Carlo Farini, Ministro degli Interni del I Governo Cavour (21 gennaio 1860-21 marzo 1861), aveva presentato alla Camera un disegno di legge, approvato il 24 giugno 1860, per l'istituzione presso il Consiglio di Stato di una Commissione legislativa per lo studio e la compilazione di progetti di legge sulla riforma dell'ordinamento amministrativo dello Stato.

La Commissione si orientò nel considerare la Regione come un "ente morale", con propri diritti e una propria fisionomia, amministrata da un "Governatore" con l'ausilio di una "Commissione" composta da rappresentanti dei Consigli Provinciali. Così scriveva il Farini nel suo progetto: «Se vogliamo compiere un'efficace opera di decentramento e dare alla nostra Patria gl'istituti che più le si convengono bisogna, a parer mio, rispettare le membrature naturali dell'Italia. Se volessimo creato l'artificioso dipartimento francese riusciremmo a spegnere le vive forze locali, spostando e distruggendo i centri locali e turbando l'antico organismo pel quale esse si mantengono e si manifestano».

Marco Minghetti, succeduto al Farini nel Dicastero degli Interni, presentò il 13 marzo 1861 alla Camera dei Deputati un piano governativo di riorganizzazione amministrativa dello Stato composto di quattro progetti dei quali uno era dedicato alla ripartizione del Regno e un altro si occupava dell'amministrazione regionale. Con il primo progetto il Regno veniva diviso in Regioni, Province, Circondari e Comuni. La Regione era inquadrata come "circoscrizione amministrativa" dello Stato, retta da un "governatore" con funzioni di direzione dei servizi politici di sicurezza che facevano capo al Ministero dell'Interno, oltre che con competenze su vari altri atti.

Mentre con tale progetto veniva articolato un "decentramento amministrativo gerarchico", nel secondo progetto veniva delineato un vero e proprio "decentramento amministrativo autarchico" in quanto gli organi locali risultavano svincolati gerarchicamente dall'amministrazione centrale. In quest'ultima dimensione le Regioni venivano costituite sotto forma di "consorzi obbligatori tra Province" e riconosciute come persone giuridiche per un numero limitato di finalità: da alcune tipologie di lavori pubblici alla tenuta degli archivi storici, dalla sorveglianza degli istituti di istruzione superiore alla sovrintendenza sulle accademie di belle arti. Minghetti, nella relazione illustrativa ai progetti, evidenziava che l'unità politica non doveva comportare per forza l'unità amministrativa e che gli interessi e le tradizioni

delle diverse comunità regionali non potevano essere distrutte o livellate in un'unica indifferenziata forma di disciplina. Il decentramento, invece, avrebbe rappresentato lo strumento per la realizzazione di una più adeguata giustizia distributiva tra le diverse parti della nazione e per una più idonea corrispondenza dell'ordinamento giuridico generale alle esigenze locali, il necessario ponte di passaggio dal pluralismo delle legislazioni dei sette Stati unificati alla conseguita unitarietà del sistema giuridico.

Questa visione, però, era troppo avanti per i tempi e sarebbe stata bloccata da una mentalità timorosa e conservatrice. L'introduzione delle Regioni, infatti, destò larghe preoccupazioni che vennero in luce in numerose pubblicazioni comparse durante l'elaborazione dei quattro progetti di legge e durante la discussione di essi in Parlamento.

Soprattutto, sulla questione si appuntarono le opposizioni degli uffici ministeriali. Quattro uffici (il II, il III, il V e l'VIII) si dichiararono pregiudizialmente contrari all'istituzione della Regione. Tre uffici (il I, il VI e il IX) si pronunziarono contro la Regione come ente autarchico. Due uffici (il I e il IV), infine, votarono contro la Regione come circoscrizione statale, "sicché il progetto di legge, nella sua parte essenziale, poteva considerarsi bocciato in partenza". Di fronte alle critiche ed allo sbandamento della stessa opinione pubblica il Minghetti cercò di correre ai ripari, aggiungendo al disegno di legge originario un articolo nel quale si prevedeva che le circoscrizioni regionali sarebbero state decise con decreto reale, previo parere di una commissione designata dal Parlamento. Le critiche e le perplessità, però, continuarono fino a quando la Commissione parlamentare eletta per riferire sui disegni di riforma (aumentata a 27 deputati) respinse, all'unanimità dei suoi componenti, la Regione come ente amministrativo, mentre solo sei di essi si dichiararono a favore della Regione come ente governativo. Si giunse così, anche per le avversioni interne allo stesso governo, alla sospensione della discussione sui progetti e all'adozione soltanto di alcune disposizioni che estendevano le leggi amministrative piemontesi del 1859, pur se "provvisoriamente", a tutto il Regno.

Prima ancora di essere formalmente ritirati il 22 dicembre 1861, i progetti di Minghetti vennero, dunque, "affossati" dal governo del Ricasoli ad ottobre. Le motivazioni fornite erano collegate all'abolizione delle luogotenenze di Firenze e Napoli e all'annuncio dell'imminente soppressione di quella di Palermo. Come ha puntualizzato Ragionieri, oltre ad estendere a tutta l'Italia la legge comunale e provinciale Rattazzi, i decreti ricasoliani del 9 ottobre sancivano la nascita di un nuovo istituto, destinato a segnare profondamente la struttura dello Stato italiano in tutta la sua Storia successiva: l'istituto prefettizio.

Marco Minghetti si sarebbe dimesso e la successiva unificazione amministrativa del 1865 avrebbe messo la parola fine ad ogni tentativo di decentramento.

**L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (1).
Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana,
approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455.**

(1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 9 marzo 1948, n. 58.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti il primo comma della XVII disposizione transitoria e l'art. 116 della Costituzione;

Promulga

la seguente legge costituzionale, approvata dall'Assemblea Costituente il 31 gennaio 1948:

Articolo 1

Lo Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, fa parte delle leggi costituzionali della Repubblica ai sensi e per gli effetti dell'art. 116 della Costituzione.

Ferma restando la procedura di revisione preceduta dalla Costituzione, le modifiche, ritenute necessarie dallo Stato o dalla Regione saranno, non oltre due anni dalla entrata in vigore della presente legge, approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria, udita l'Assemblea regionale della Sicilia.

Articolo 2

La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Art. 116

Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali

Art. 123

Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica

Art. 116

Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119.

La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Art. 123

Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi.

Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo.

Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

Art. 117

La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.

Art. 118

Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.

Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.

Art. 117

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
 - b) immigrazione;
 - c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
 - d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
 - e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
 - f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
 - g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
 - h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
 - i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
 - l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
 - m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
 - n) norme generali sull'istruzione;
 - o) previdenza sociale;
 - p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
 - q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
 - r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
 - s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.
- Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione;

ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Art. 118

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

ARTICOLO N.119

(1) **[I]** I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (2).

[II] I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

[III] La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

[IV] Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

[V] Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

[VI] I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio (3). È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

(1) Articolo così sostituito dall'art. 5 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, di cui alla nota al titolo V. Il testo precedente recitava: «[I]. Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. [II]. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. [III]. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. [IV]. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica».

(2) L'art. 4, l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, ha aggiunto, in fine al comma, le parole: «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 1 cit., le disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

(3) L'art. 4, l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, ha aggiunto, in fine al periodo, le parole: «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio». Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 1 cit., le disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 (*recte*: artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettera *a*), e comma 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 artt. 1, 3, 4, 50 e 54 dello statuto speciale ed agli artt. 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.

Queste disposizioni sono inserite nella disciplina di un apposito organo istituito per l'elaborazione di un progetto organico di nuovo statuto per la Regione Sardegna, da trasmettere al Consiglio regionale in modo che questi possa poi deliberare un disegno di legge costituzionale da sottoporre al Parlamento nazionale per la sua adozione. Le disposizioni censurate si riferiscono ad un «nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» (rubrica della legge e art. 1, comma 1), ed impongono al predetto progetto di enunciare 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 con la specificità dell'isola» (art. 2, comma 2, lettera *a*). Lo stesso progetto è, infine, legittimato ad indicare «ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia e elementi di sovranità regionale» (art. 2, comma 3).

Per il ricorrente l'utilizzazione del termine "sovranità" disattenderebbe, in primo luogo, la logica dello statuto speciale di autonomia e, ancor prima, la stessa Costituzione, che (a cominciare dall'art. 114 Cost.) fa riferimento alle Regioni «sempre e solo in termini di autonomia, mai in termini di sovranità», essendo quest'ultima riferita esclusivamente al "popolo" inteso come intera comunità nazionale. Inoltre, le disposizioni impugnate contrasterebbero con l'art. 54 dello statuto e con l'art. 138 Cost. e non risulterebbero compatibili con i fondamentali principi costituzionali, in quanto considerando e valorizzando elementi etnici, culturali, ambientali, sembrerebbero 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».

Su questa base si sostiene la lesione dell'art. 116 Cost. e del vigente art. 54 dello statuto speciale; dell'art. 5 Cost., al quale si correlano gli artt. 116 e 114 Cost. e l'art. 1 dello statuto sardo, nonché le disposizioni che assicurano il necessario rispetto da parte di ogni potestà legislativa della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (artt. 3 e 4 dello statuto ed ora art. 117, comma primo, Cost.). Vengono inoltre invocate le molte disposizioni costituzionali che rifletterebero la sovranità esclusiva dello Stato (gli artt. 101, 117, comma 2, lettere *a*), *d*), *h*) e *l*), 120 Cost.). La difesa erariale rileva

altresì come, ai sensi dell'art. 50 dello statuto, il Consiglio regionale possa essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o allo statuto.

Sul versante dei diritti, il ricorrente sottolinea come i soggetti dell'ordinamento statale siano tutti i cittadini, il cui insieme costituisce il "popolo" di cui all'art. 1 Cost., mentre i soggetti dell'ordinamento regionale sono i residenti, il cui insieme costituisce la "popolazione" di cui agli art. 132 e 133 Cost. Il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. esclude «che possano attribuirsi tutele e posizioni differenziate in ragione delle diverse etnie. Lo stesso territorio regionale non può configurarsi come luogo della sovranità regionale, entro il quale sia esercitabile uno *ius excludendi alios*, giusta la disposizione dell'art. 16 Cost.

6. – Appare evidentemente necessario chiarire 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.

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.

Non condivisibile appare quindi il reiterato tentativo della difesa regionale di ricondurre l'utilizzazione del termine sovranità al concetto di sovranità popolare di cui al secondo comma dell'art. 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.

Anzitutto la sovranità popolare – che per il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione deve comunque esprimersi «nelle forme e nei limiti della Costituzione» – non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi «luoghi della politica», e perché non si può ridurre la sovranità popolare alla mera "espressione del circuito democratico". Peraltro, ancora preliminare è la constatazione che la legge in parola utilizza il termine "sovranità" per connotare la natura stessa dell'ordinamento regionale nel rapporto con l'ordinamento dello Stato, nella diversa accezione

del necessario riconoscimento alla Regione interessata di un ordinamento adeguato ad una situazione anche di sovranità (implicitamente asserita come esistente o comunque da rivendicare).

Né rileva minimamente su questo piano – come invece accennato dalla difesa regionale – la progressiva erosione della sovranità nazionale sul piano internazionale, specialmente in conseguenza della graduale affermazione del processo di integrazione europea, peraltro nell'ambito di quanto espressamente previsto dall'art. 11 della Costituzione. Processo istituzionale cui non può certo paragonarsi l'affermarsi del regionalismo nel nostro Paese, neppure a seguito della riforma costituzionale del 2001: infatti, la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali. Del resto, quanto alle Regioni a statuto speciale, l'art. 116 Cost. non è stato modificato nella parte in cui riconosce alle stesse «forme e condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale».

7. – Gli artt. 5 e 114 della Costituzione e l'art. 1 dello statuto speciale della Regione Sardegna utilizzano tutti (e certo non casualmente) 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, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale. Questa scelta riguardò 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. Del tutto coerente con questo quadro generale fu la stessa speciale configurazione dell'autonomia della Regione Sardegna, oggetto di vivaci dispute in ambito regionale, ma infine frutto di determinazioni tutte interne alla Assemblea costituente.

Né tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali (sull'art. 114 Cost. si veda la sentenza n. 274 del 2003).

Pretendere ora di utilizzare in una medesima espressione legislativa, quale principale direttiva dei lavori di redazione di un nuovo statuto speciale, sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali.