



LA QUESTIONE DI FONDO ANCHE PER LA AUTONOMIA E LO STATUTO “SPECIALI” DELLA REGIONE SARDEGNA: SAPERE E VOLERE DARSÌ UNA “FORMA DI GOVERNO” DEMOCRATICA*

GIOVANNI LOBRANO
Preside Facoltà Giurisprudenza
Università di Sassari

SOMMARIO. Premessa. – **I.** «Terminologia prima dommatica giuridica» e terminologia/dogmatica “statutaria” (in particolare) sarda. – **II.** Natura anti-costituzionale di tale terminologia/dogmatica. – **III.** Natura anti-democratica di tale terminologia/dogmatica. – **IV.** Una rivoluzione culturale: ripartiamo dalla questione della “forma di governo”. – **V.** Per una specialità insulare espansiva.

Premessa

La riforma o, meglio, la ri-scrittura, da parte della Regione Sardegna, dello Statuto della Autonomia, redatto e assegnatole nel 1948 dallo Stato italiano, è una esigenza che i cittadini sardi hanno riconosciuto come prioritaria oramai da molti anni ma che i governi sardi sono stati impotenti a soddisfare. Il governo odierno è giunto a conclusione della propria legislatura senza fare eccezione; anzi (dopo la impennata della proposta di legge costituzionale n. 5, approvata dal Consiglio regionale il 31 luglio 2001, di «adozione del nuovo Statuto speciale per la Sardegna mediante istituzione dell’Assemblea Costituente sarda») la ‘produzione’ da parte di questo ultimo governo regionale di una cosiddetta “legge statutaria” anziché del nuovo Statuto è, sia dal punto di vista procedurale sia dal punto di vista sostanziale, il livello più basso toccato dal lungo processo di – tentate – riforme e, più in generale, dalla politica autonomistica sarda.

La validità di questa “legge statutaria” è *sub iudice*. Il 30 giugno 2008, la Corte di Appello di Cagliari ne ha giudicato il referendum confermativo «invalido per il mancato raggiungimento del quorum». Si è aperto così, in Sardegna, un fronte ulteriore di discussione sulla legge, tra coloro i quali (ad iniziare dal presidente della Regione) hanno sostenuto che tale sentenza ne abbia reso possibile/doverosa la promulgazione[1] (quindi effettuata il 10 luglio) e coloro i quali credono il contrario[2]. Mi colloco, con la massima convinzione, tra i secondi e, in attesa del prossimo pronunciamento della Corte costituzionale[3], è, intanto, necessario e, anzi, urgente fare il punto della complessa questione, per una ri-considerazione essenziale e di sintesi, in vista del “che fare” che comunque ci attende.

I. – «Terminologia prima dommatica giuridica» e terminologia/dogmatica “statutaria” (in particolare) sarda

Ciò che rende particolarmente complessa la questione della riforma statutaria, in una Regione – come la Sardegna – ad “autonomia speciale” sono i modi *specifici* del ‘concorso’ di due legislatori, statale e regionale. Il dibattito connesso appare dominato, al di là delle diverse posizioni e dei diversi orientamenti, dalla concezione infelice – e se non comune certamente diffusa – del *rapporto* tra questi legislatori. Tale concezione (la

quale è parte della più generale concezione della autonomia: vedi, *infra*, prgf. III) si manifesta nella terminologia che – in proposito – si è ed è stata imposta – in particolare – nella Regione Autonoma della Sardegna.

La 'scelta' della terminologia, così come la determinazione di tutti i "principi"[4], è punto di partenza e, al tempo stesso, punto di arrivo di ogni 'discorso', specialmente se 'scientifico'.

Ciò appare evidente in questa fase della vicenda statutaria sarda. Anzi, questa vicenda costituisce un esempio particolarmente interessante di applicazione operativa a questioni di diritto positivo della tesi romanistica, secondo la quale la terminologia è la prima dogmatica giuridica[5].

L'elemento caratterizzante della terminologia adoperata (e che condiziona sia il dibattito giuridico/politico sia la attività normativa in materia di riforma dello Statuto regionale sardo in maniera gravemente negativa e complessiva, 'prima' cioè di qualsiasi altra distinzione e scelta operate al loro interno) è (come ricordato in "Premessa") la *divisione* della materia tra "Statuto" e "legge statutaria".

Le caratteristiche essenziali di tale terminologia sono facili da individuare.

Il nome e, con il nome, anche il rango e la dignità di "Statuto" sono stati riservati a indicare e a qualificare la legge (costituzionale) dello Stato italiano di 'disciplina' (uso qui, interlocutoriamente, una espressione volutamente anodina) della Autonomia sarda.

Corrispondentemente, la legge regionale di determinazione della "forma di governo" della Regione sarda è stata denominata (e, con ciò, de-classata, dequalificata) come –mera– "legge statutaria".

La tesi che io qui formulo e sostengo è che la natura di questa terminologia (e, quindi, della dogmatica che la ha prodotta e che da essa è 'veicolata') è –e si è rivelata– giuridicamente anti-costituzionale e politicamente anti-democratica.

II. – Natura anti-costituzionale di tale terminologia/dogmatica

La anti-costituzionalità di questa terminologia si manifesta nella assurdità (da essa 'significata' come 'dato' fuori-discussione) della negazione, ad una Regione – quale la Sardegna – dotata di autonomia speciale, del potere tipico e qualificante di *ogni* Regione autonoma, anzi di ogni Autonomia locale o funzionale; la negazione – cioè – del potere autonomistico per definizione: il potere statuyente[6].

La assurdità, però, non può avere e, infatti, non ha fondamento costituzionale, sebbene le formulazioni recenti della legislazione costituzionale (almeno in questa materia) non siano esempi di chiarezza precettiva.

L'art. 123 della Costituzione (riformato con la l.c. 1/1999) che fornisce la definizione degli Statuti regionali (senza operare distinzioni tra Regioni ad autonomia ordinaria e Regioni ad autonomia speciale)[7] contiene essenzialmente due affermazioni e un inciso di 'precisazione', che sono tre veri e propri *assiomi*. La prima affermazione/assioma è che lo Statuto regionale "determina la forma di governo" della stessa Regione; la seconda affermazione/assioma è che lo Statuto è una "legge regionale"; la precisazione/assioma è che lo Statuto / legge regionale di determinazione della forma di governo regionale deve essere "in armonia con la Costituzione" dello Stato.

La l.c. 2/2001, che innova i sistemi elettorali delle Regioni a Statuto speciale (e, in particolare, della Regione Sardegna: art. 3) non può fornire e non fornisce prescrizioni diverse. Essa, allo *status quo*, costituito da ciascuno "Statuto" approvato con legge costituzionale (il 26 febbraio 1948, per la Sardegna), "aggiunge" che "la forma di governo della Regione" (sino al momento oggetto di disciplina da parte di *quello* "Statuto") è (oramai) oggetto di disciplina da parte della "legge regionale"; ovviamente, "in armonia con la Costituzione"[8]. La 'disposizione' della l.c. 2/2001, a

parte la 'registrazione' del dato 'storico' della natura di norma costituzionale degli Statuti originari delle Regioni ad autonomia speciale, *coincide* dunque sostanzialmente con il dettato dell'art. 123 Cost.: *anche* le Regioni ad autonomia speciale determinano, con legge regionale e in armonia con la Costituzione, la propria forma di governo; *ergo* – interpreto necessariamente – così producendo il proprio Statuto.

E' vero che le due norme (l'art. 123 Cost. e la l.c. 2/2001 [in particolare, per la Sardegna, l'art. 3]) non sono perfettamente uguali tra loro, ma le differenze sono per niente sostanziali. La differenza più rilevante può apparire la *mancata* menzione presso la l.c. 2/2001 (laddove questa definisce il potere legislativo di auto-organizzazione delle Regioni ad autonomia speciale) della «determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» accanto alla menzione comune ad entrambe le norme della «determinazione della forma di governo». Ma, come è stato osservato, la menzione assente presso la l.c. 2/2001 è comunque *ininfluente*, in quanto essa nulla aggiunge alla "ordinaria potestà legislativa" del "patrimonio autonomistico" di ogni Regione[9]. Né ha maggiore portata differenziante la menzione – presente, invece, nella l.c. 2/2001 e non nell'art. 123 Cost. – degli obblighi – a carico, quindi, delle Regioni ad autonomia speciale – della "armonia con i principi dell'ordinamento della Repubblica" (oltre che "con la Costituzione") nonché della "osservanza di quanto disposto nel presente Titolo"[10].

La terminologia specifica introdotta per le Regioni ad autonomia speciale, con la dicotomia e, anzi, con la vera e propria contrapposizione terminologica e concettuale tra "Statuto" e "legge statutaria" (e con tutta la connessa dialettica, anche procedimentale, tra le due 'categorie')[11] è soltanto una (pessima) 'invenzione' linguistica, diffusa in dottrina sebbene sia difficile attribuirle una compiuta paternità dottrinale[12]; essa è stata adottata *legislativamente* dalla Regione Sardegna, la quale (ad onta delle vacue dichiarazioni di "sovranità del popolo sardo")[13] ha 'stabilito' di non potersi/doversi dare uno "Statuto" ma soltanto una "legge regionale statutaria" [14].

Tali terminologia e dogmatica, adottate dalla Regione sarda, negano rotondamente entrambe le affermazioni/assiomi costituzionali, che abbiamo visto nel confronto tra l'art. 123 Cost. e la l.c. 2/2001. Secondo tali terminologia e dogmatica: **1)** lo "Statuto" *non* determina la forma di governo della Regione *ma* determina (o meglio ex art. 117 Cost. 4° comma [modificato con la l.c. 3/2001 di riforma del Titolo V della Parte seconda] 'delimita') le competenze della Regione; **2)** lo "Statuto" *non* è una legge regionale *ma* è una legge dello Stato.

In realtà, il 'riconoscimento' (semplicemente doveroso) *anche* alle Regioni ad autonomia speciale (avvenuto con la l.c. 2/2001) del potere (*già* attribuito generalmente alle Regioni dall'art. 123 Cost.) di "determinare" ("in armonia con la Costituzione") la propria "forma di governo", sanziona e consacra, esplicita e certifica, al di là di ogni ragionevole dubbio, il potere statuyente *anche* di queste Regioni e la perdita – corrispondente – da parte dello Stato del potere statuyente *anche* nei loro confronti; condannando gli Statuti storici ('ottriatati' dallo Stato con leggi costituzionali) a perdere la natura di "Statuto speciale", per 'residuarsi' (una volta che tali Regioni abbiano provveduto a determinare la propria "forma di governo") in mera *determinazione/delimitazione* speciale delle competenze attribuite alle Regioni – quindi – ad autonomia speciale. Si tratta né più né meno di ciò che, come noto, lo Stato (ente "sovrano", titolare della 'Kompetenzenkompetenz': mi si passi la definizione volutamente scolastica) deve fare e continua a fare per *tutte* le Regioni autonome (sia pure in forme diverse, cioè: in maniera ordinaria per le Regioni ad autonomia ordinaria e in maniera speciale per le Regioni ad autonomia speciale) senza che nessuno possa pensare e/o dire che lo Statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria sia, cumulativamente, il Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Una terminologia/dogmatica rispettosa del dettato costituzionale (e della logica)

può e deve distinguere *non* tra Statuto e "legge statutaria" *ma* tra *vecchio* (e autonomisticamente imperfetto) Statuto - legge costituzionale e *nuovo* (e autonomisticamente perfezionato) Statuto - legge regionale.

III. – Natura anti-democratica di tale terminologia/dogmatica

La terminologia/dogmatica invece preferita – in particolare – dalla Regione sarda, ha inoltre rivelato e continua a rivelare, sia nell'uso che fa della parola "Statuto" sia – corrispondentemente e complementariamente – nell'uso che fa della espressione "legge statutaria", la propria natura anti-democratica, la quale è la vera *ratio* politica di questa preferenza.

La negazione del nome, del rango e della dignità di "Statuto" alla legge regionale di determinazione della – nuova – forma di governo regionale (nel corso del dibattito per la scrittura di tale legge) e le sue denominazione e de-qualificazione come "legge statutaria" hanno ingannato gravemente i cittadini sardi, i quali non hanno *potuto* capire la portata e la importanza della legge in discussione e se ne sono disinteressati sostanzialmente, come si è evidenziato sia durante l'*iter* di redazione della "legge statutaria", 'snobbato' anche dai mezzi di comunicazione di massa, sia in occasione del *referendum* confermativo, cui ha partecipato una percentuale molto bassa[15] dei cittadini. Poiché la partecipazione o meno dei cittadini alla redazione della legge, che determina la *loro* forma di governo, è decisiva per i contenuti di quella stessa legge, la assenza del protagonismo civico ha permesso all'apparato regionale (giunta e consiglio) la redazione e l'approvazione di una legge (la "legge statutaria"), che ha determinato una forma di governo regionale fortemente autoritaria e centralistica, come è stato ampiamente e 'trasversalmente' osservato. Un autorevole esponente della medesima forza politica del presidente della Regione sarda, ha definito la "legge statutaria" sarda, dal punto di vista delle aperture del governo regionale alla partecipazione democratica: «più che deludente [...] una clamorosa occasione perduta»[16].

Corrispondentemente e complementariamente, la assegnazione del nome "Statuto" anche alla *futura* legge costituzionale di determinazione/delimitazione delle competenze regionali da parte dello Stato si basa sulla- e alimenta la idea riduttiva e falsa che la questione di fondo del rapporto Stato-Regioni (la quale, in uno Stato che si *caratterizza* come "regionale"[17], è *la* questione di fondo 'tout court') sia soltanto la questione – in sé giuridicamente e politicamente *bieca* – del decentramento/"devolution"[18] anziché la – grande – questione giuridica e politica della "forma di governo"[19]. Questa (la riduzione/falsificazione della autonomia in decentramento/"devolution") è, precisamente, la nozione di 'autonomia' (cui ho fatto riferimento in "Premessa") che alligna in una cultura giuridica e politica, la quale *non sa* pensare e (comunque) *non vuole* realizzare forme di governo democratiche. Tale riduzione-falsificazione della nozione di autonomia (che, con il nome di "federalismo [fiscale]", propugna *non* forme di democratizzazione *ma* forme di centralismo politico e di frammentazione amministrativa)[20] è foriera di conseguenze disastrosamente negative: in generale e sui tempi lunghi per tutte le Regioni dello Stato italiano e per lo stesso Stato italiano nel suo complesso ma in particolare e immediatamente per Regioni come la Sardegna, in situazione contingente di svantaggio, ciò che anche già è stato e resta oggetto di osservazione condivisa[21].

IV. – Una rivoluzione culturale: ripartiamo dalla questione della "forma di governo"

In questa nostra Regione, ricca di potenzialità ma afflitta da tanti problemi attuali – tra i quali, da ultimo ma non per ultimo, la prassi deplorabile di affrontarli con

la 'scorciatoia' rozza e inefficiente/inefficace del "governatorato"[22] – serve, dunque, una rivoluzione culturale: noi, cittadini sardi, dobbiamo togliere la testa dal sacco di un sistema semantico e concettuale ingannevole per riappropriarci della capacità di ragionare giuridicamente e politicamente. Per farlo, dobbiamo ripartire dalla terminologia e dalla dogmatica costituzionali, secondo le quali lo Statuto (*anche* per le Regioni ad autonomia speciale) è la legge regionale che, in armonia con la Costituzione, determina la forma di governo della stessa Regione.

Dobbiamo – in altri termini – ri-assumere la questione della forma di governo sia come questione statutaria centrale sia come questione costituzionale centrale, nonché come terreno di scontro e di incontro di discontinuità e di continuità tra Costituzione e Statuto o meglio (come dirò subito) tra Statuto e Costituzione.

Occorre una precisazione *in limine*. Una volta rilevato che la espressione "determinazione della forma di governo" qualifica *esaurientemente* il potere statuyente delle Regioni, sia ad autonomia ordinaria sia ad autonomia speciale[23], non possiamo [24] applicare alla formula costituzionale (di definizione del potere statuyente regionale come potere di determinazione della "forma di governo") la distinzione della "forma di governo" dalla "forma di Stato", adducendo che la seconda e più importante "forma" sarebbe evocata dalla espressione "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" e, quindi, soltanto a proposito del potere statuyente delle Regioni ad Autonomia e Statuto ordinari[25].

Resta, invece, il problema della portata da attribuire alla espressione "forma di governo" nel contesto autonomistico in generale e questo problema è risolto dalle stesse norme costituzionali fino qui considerate: l'art. 123 Cost., integrato dagli artt. 121 e 122, e la l.c. 2/2001 (in particolare, per la Regione Sardegna, l'art. 3). Secondo tali norme, oltre le forme elettorali (le quali interessano gli eletti e gli aspiranti tali, molto più che gli elettori) rientrano nella determinazione statutaria della forma di governo: **1)** "i rapporti tra gli organi della Regione" (tra i quali "organi" va annoverato il Consiglio delle autonomie locali) cioè (per usare espressioni proprie del patrimonio costituzionale) l'"equilibrio" tra "potestà legislative" ed "esecutivo" e **2)** la 'partecipazione popolare', che si esprime per mezzo dei referendum[26]. Si tratta, dunque, di una nozione – relativamente – ampia di 'forma di governo'[27], ragione per cui le difficoltà a realizzare una riforma statutaria o a redigere un nuovo Statuto di – grande – respiro democratico (*anche* per le Regioni ad autonomia speciale) sono nella testa (cioè, appunto, nelle categorie terminologiche/concettuali) dei manipolatori delle istituzioni (i professori, i politici e i giudici)[28] molto più che nel dettato costituzionale.

Se il *quantum* di potere statuyente, assegnato dal legislatore costituzionale al legislatore regionale per la determinazione della forma di governo regionale, è, dunque, tutt'altro che insignificante o angusto, resta però –ovviamente– la obbligazione degli Statuti (leggi) regionali alla «armonia» con la Costituzione. Da ciò discende la eventualità che, per realizzare compiutamente una *riforma* statutaria di *un certo* genere, sia necessario porre mano ad una *riforma* costituzionale *dello stesso* genere. Ciò, tuttavia, non significa affatto che –ad esempio– noi Sardi dobbiamo, quindi, attendere le determinazioni statali per decidere i nostri orientamenti. *Nel contesto autonomistico, nel quale siamo o nel quale dovremmo essere, è anche vero (anzi, è anche 'più vero') il contrario*. E', cioè, anche (più) vero che, se vogliamo una riforma costituzionale di un *certo* genere, dobbiamo porre mano a una riforma statutaria dello *stesso* genere.

Se noi, in Sardegna, facciamo la scelta di una forma di governo caratterizzata dalla concentrazione autoritaria del potere decisionale (come, *sciaguratamente*, è stato fatto con la "legge statutaria", anche se poi questa legge non ha avuto la necessaria conferma referendaria)[29] certamente non abbiamo né titolo soggettivo né possibilità oggettiva di chiedere una forma di governo caratterizzata dalla partecipazione a livello statale. Viceversa, è necessario/sufficiente che la Regione sarda *avvii* (chiaramente e fortemente) una riforma della *propria* forma di governo in senso democratico, per

potere e – prima ancora – per *sapere* promuovere una forma di governo omologa a livello nazionale.

Abbiamo, quindi, una ragione ulteriore per dedicare grande attenzione alle scelte statutarie che noi Sardi facciamo nella Regione sarda: perché stiamo – *contestualmente* – concorrendo alle scelte costituzionali che saranno fatte *per* noi e – forse – *contro* di noi nello e dallo Stato italiano.

V. – Per una specialità insulare espansiva

Occorre, in conclusione, *rovesciare* la concezione vecchia (e, a seconda del punto di vista, *furbesca/ottusa*) della autonomia, di tipo *difensivo*, ovvero sia volta *soltanto* a ritagliarsi spazi protetti rispetto alla volontà dello Stato, e adottare – invece – una concezione nuova della autonomia, di tipo *espansivo*, ovvero sia volta *anche* a concorrere alla formazione di quella volontà (nonché di volontà più ampie, in una prospettiva sia europea sia mediterranea).

Per fare ciò, la specialità deve trasformarsi da luogo (come è oggi) di applicazione ultima (se non *'estrema'*) delle logiche dominanti in materia di autonomia (vedi, *supra*, prgf. III) a luogo di ri-elaborazione propositiva della nozione stessa di autonomia.

Allora: la nuova frontiera della specialità della Autonomia sarda sta nella capacità (sapienza giuridica e volontà politica) che avrà – o meno – la Sardegna di prefigurare al proprio interno e – pertanto – di *esportare* al proprio esterno una forma di governo *'democratica'*. Del resto, la nostra specialità è fondata essenzialmente – se non esclusivamente – sulla nostra *"insularità"* e i grandissimi teorici delle *'forme di governo'*[30] del nascente diritto pubblico costituzionale, Montesquieu e Rousseau, convenivano sulla vocazione affatto speciale delle Isole alla forma di governo contrassegnata dalla libertà[31]. Si tratta – finalmente! – di una specialità che non dobbiamo *chiedere* ad altri ma che dobbiamo *dimostrare* noi stessi.

Sono essenzialmente *due* i terreni sui quali non può non misurarsi una riforma democratica della forma di governo: i processi di formazione della volontà pubblica e i mezzi di difesa della libertà dal potere. Faccio, allora, *due* esempi di riforme assolutamente necessarie per uno Statuto che aspiri alla democrazia. Il primo esempio riguarda i processi di formazione della volontà pubblica: mi riferisco alla necessità di *potenziare* il Consiglio delle autonomie locali, la istituzione introdotta in Italia dalla riforma costituzionale del 2001 sull'onda di una crescita mondiale del ruolo *'politico'* delle Città, come strumento di inserimento effettivo del sistema delle Autonomie locali nel circuito decisionale regionale[32]. Il secondo esempio concerne gli strumenti di garanzia del rapporto tra i cittadini e l'apparato regionale: mi riferisco alla necessità di *potenziare* il Difensore civico, l'altra istituzione che, in questi ultimi decenni, si è proposta, sempre a livello mondiale, come strumento di difesa dei cittadini contro gli abusi del potere[33]. Sia detto per inciso, nella *"legge statutaria"* prodotta dalla Regione essenzialmente per assicurare il potere del *'governatore'*, il Consiglio delle autonomie continua a non contare nulla e il Difensore civico è semplicemente *"dimenticato"*.

I risultati delle ultime elezioni politiche, con il rientro al governo della Repubblica Italiana di un partito che si chiama *"Lega Nord"* (*sic!*) rendono particolarmente urgente queste nostre scelte statutarie; anzi, a causa del tempo perso con la cosiddetta *"legge statutaria"*, siamo già pesantemente in ritardo. Gli esiti elettorali statali comportano, infatti, una accelerazione del processo di riforma costituzionale, precisamente (dobbiamo credere) [34] secondo la *vecchia* logica *'devoluzionistica'* già espressa nel 2006. E' assolutamente ovvio che, a fronte di una – rinnovata – spinta per la riforma costituzionale nel senso del centralismo politico non limitato ma *'esaltato'* dal decentramento amministrativo (spinta che si preannuncia molto forte per il crescere

del numero – se non della qualità – di sostenitori e di argomentazioni) la Sardegna non potrà più confidare nella reazione conservatrice, come è stato in occasione del *referendum* del 2006, con il quale abbiamo bocciato – giustamente – la riforma costituzionale coeva.

Così come lo Statuto, anche la Costituzione non va santificata, va riformata. Ma la pro-posizione difensiva-reazionaria – sicuramente – perdente va sostituita con la pro-posizione espansiva-‘rivoluzionaria’ –almeno potenzialmente – vincente di un modello costituzionale-statutario o, meglio, statutario-costituzionale *alternativo* a quello dell’accentramento politico e della frammentazione amministrativa all’insegna dell’egoismo (fiscale): un modello statutario-costituzionale *democratico*, che assicuri ai cittadini Sardi il ‘peso’ cui hanno diritto e cui – quindi – giustamente aspirano sia nel[la forma di] governo regionale sia (insieme ai cittadini delle altre Regioni italiane) nel[la forma di] governo statale.

* Scritto in onore del collega ed amico, Claude Olivesi, ‘Maître de conférences en Sciences Politiques’ presso la Università di Corsica “Pasquale Paoli”, Sindaco della Commune de San-Nicolao e ‘Conseiller général de Haute-Corse’, deceduto improvvisamente e prematuramente il 7 giugno 2007.

[1] Vedi esemplarmente G. DEMURO, “Una impeccabile inammissibilità: nota a Corte costituzionale n. 164/2008” in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2008.

[2] Vedi, sempre esemplarmente, P. PINNA, “L’esito del referendum confermativo impedisce la promulgazione della legge statutaria” in O. CHESSA – P. PINNA, a cura di, *La riforma della Regione: dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, Torino 2008, 219 ss.; cfr. ID., “Sulla promulgazione della legge statutaria sarda non approvata dal referendum” in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2008, con un apparato argomentativo perfino esorbitante per sostenere una tesi la cui correttezza mi appare evidente.

[3] Questa la sequenza degli avvenimenti: 7 marzo 2007, approvazione della “legge statutaria” da parte del Consiglio regionale, con maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei consiglieri in carica; 18 giugno 2007, deposito, da parte di diciannove consiglieri regionali, a norma dell’art. 15 dello Statuto sardo, della richiesta di referendum sulla “legge statutaria”, presso la cancelleria della Corte d’Appello di Cagliari; 21 ottobre 2007, votazione referendaria, con la partecipazione del 15,7% degli aventi diritto, di cui il 67,9 % contrari alla conferma; 30 ottobre 2007, proposta di questione di legittimità costituzionale (da parte della Corte d’Appello di Cagliari, in sede di dichiarazione dei risultati referendari) della norma che fissa per la validità del referendum il quorum del 33% dei votanti (art. 15, comma 1, della l.r. sarda 21/2002 [*disciplina del referendum sulle leggi statutarie*] che rinvia all’articolo 14 della l.r. sarda n. 20/1957 [*Norme in materia di referendum popolare regionale*]); 7 maggio 2008, sentenza n. 164 della Corte costituzionale di dichiarazione della inammissibilità di tale questione; 30 giugno 2008, conseguente dichiarazione di invalidità del referendum da parte della Corte d’appello di Cagliari; 10 luglio 2008, promulgazione della “legge statutaria” da parte del presidente della RAS (vedi BURAS [Bollettino Ufficiale della regione Autonoma della Sardegna] del 18 luglio 2008); 11 settembre 2008, impugnazione della promulgazione da parte del Governo italiano davanti alla Corte costituzionale.

[4] F. SINI, “*Initia Urbis* e sistema giuridico-religioso romano (*Ius sacrum* e *ius publicum* tra terminologia e sistematica)” in *Diritto e Storia*, N. 3 – Maggio 2004 – <http://www.dirittoestoria.it/3/TradizioneRomana/Sini-Initia-Urbis-2.htm> , in particolare § 3. “Terminologia e sistema: *initia* (*principia; origines; primordia*) *Urbis*”, ntt. 21-24 (ivi riferimenti alle fonti e alla dottrina).

[5] A metà del secolo scorso, un romanista italiano (applicando al diritto le dottrine semantiche del *Corso di linguistica generale* [1906-11; 1916-22] di Ferdinand de Saussure e del *Tractatus Logico-Philosophicus* [1918; 1922] di Ludwig Wittgenstein) ha scritto un saggio, molto noto (almeno tra i romanisti) per dimostrare che la prima e fondamentale dogmatica giuridica consiste precisamente nella terminologia che si adopera: “La terminologia romana come prima dogmatica giuridica” (B. BIONDI, in *Studi in onore di V. Arangio-Ruiz* II, Napoli, 1953. 73 ss.).

[6] In un documento (relativamente recente) della Università Carlo Cattaneo – LIUC e della Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani – UNCEM, a cura di G. SAPONARO e in collaborazione con l’Ufficio Studi UNCEM, consultabile nel sito ‘internet’ della UNCEM, *I nuovi Statuti regionali. Monitoraggio al 31 maggio 2004*, dopo essersi definito il “potere statuyente” regionale «Il diritto-dovere di darsi un proprio

statuto [...] espressione di sovranità del Popolo di ogni Regione» (p. 14) non si hanno remore a distinguere «due categorie di Regioni: quelle dotate di potere statuyente, nelle quali la sovranità popolare si manifesta a livello più alto (Regioni a Statuto ordinario); e quelle prive di un vero e proprio potere statuyente (Regioni a Statuto Speciale), dotate di mera potestà propositiva essendo in esse il potere statuyente assorbito dal potere costituente statale» (p. 15). Saponaro e le istituzioni che si riconoscono nel documento si limitano a esplicitare ciò che è assolutamente implicito nel linguaggio adoperato anche da più accademica dottrina (vedi, da ultimo, la raccolta di scritti R. BIN e L. COEN, a cura di, *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali* [Atti Convegno Udine, 12 ottobre 2007] Udine 2008, *passim*, in particolare, la "Introduzione" dello stesso Bin) nonché da atti legislativi (v., *infra*, la nt. 14).

Per cogliere in maniera immediata la assurdità e il groviglio di contraddizioni di questa terminologia/dogmatica, cfr. la affermazione di Saponaro con la affermazione sulla "sovranità" della Regione sarda, contenuta nella "Relazione al disegno di legge statutaria" sarda e riportata, *infra*, alla nt. 13.

[7] «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» (testo così riformato dall'art. 3 della l.c. 1/1999 [Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni]).

[8] «Allo Statuto speciale per la Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: [omissis] e [all'art. 15] sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: "In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione, sulla base dei principi di rappresentatività e di stabilità, del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta regionale, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo [etc.]"».

[9] M. CECCHETTI, "La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle Regioni speciali" in *Federalismi* [rivista telematica] 3/2008, 10 (e in O. CHESSA - P. PINNA, a cura di, *La riforma della regione*, cit.): «Se si considera il testo dell'art. 123 Cost., sembra piuttosto agevole rilevare che la sola previsione della "forma di governo" in senso stretto, per i soli profili relativi al potere della regione di derogare alla disciplina stabilita dalle disposizioni costituzionali in materia, continua a svolgere la funzione di norma attributiva di una competenza che la Regione non avrebbe in base alla sua ordinaria potestà legislativa. Tutte le restanti previsioni, concernenti i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento [...] non aggiungono alcunché al "patrimonio autonomistico" della Regione».

Per quanto poco probante, si deve - in ogni caso - non dimenticare che a questa tesi accede la stessa "legge statutaria" sarda, la quale, all'art 1, recita: «La presente legge, in attuazione dell'articolo 15, comma secondo, dello Statuto speciale della Sardegna, disciplina la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione [etc.]».

[10] O "stabilito nel presente Statuto" (così per la Regione Sicilia) o "disposto nel presente Capo" (così per la Regione Trentino - Alto Adige).

[11] In Sardegna, una delle ragioni del contendere a proposito del processo di riforma statutaria è stato l'ordine crono-logico tra riforma della "legge statutaria" e riforma dello "Statuto".

[12] Ad esempio, A. RUGGERI, "Elezione diretta dei presidenti regionali, riforma degli statuti, prospettive della specialità" in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino 2000, 213 usa la espressione "legge statutaria" per le Regioni a statuto speciale e per le Regioni a statuto ordinario e anche P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino 2007, 59 e 125, osserva che l'art 123 Cost. non fa differenza tra statuti delle Regioni ordinarie e statuti - leggi regionali delle Regioni speciali.

[13] Nella "Relazione al disegno di legge statutaria" era scritto «La specialità sarda [...] non può ridursi a termine vuoto [...] Deve viceversa trovare [...] quel "di più" di autonomia che differenzia la Sardegna rispetto alle altre regioni (che non a caso continuano a definirsi come "ordinarie" proprio in ragione della loro confermata diversità delle regioni "speciali"). Questo "di più" di autonomia deve necessariamente tradursi in poteri più incisivi ed estesi, in competenze più vaste: in una parola, in un livello di **sovranità** più grande di quello del quale godono le altre regioni italiane»; cfr., *supra*, nt. 6.

[14] La denominazione ufficiale, adottata nel BURAS del 18/07/2008, contenente la promulgazione della legge di determinazione della forma di governo della stessa Regione sarda, è "legge regionale statutaria".

[15] Vedi., *supra*, nt. 3.

[16] L'on Giorgio Macciotta ha scritto: «la legge statutaria (la cui discussione si è concentrata sul rapporto tra Presidente e Consiglio, ignorando i rapporti con gli Enti locali, con le forze sociali, con le professionalità esterne al circuito stretto della Regione istituzione) ha ripetuto, in materia, le norme del vigente Statuto. Un'occasione sprecata» (ID., "Le spine del governatore" in www.insardegna.eu, 01/08/2007); cfr., dello stesso Macciotta, "La Legge Statutaria: un'occasione mancata" (*ibidem*, 02/06/07): «la concertazione sociale, che ha svolto un ruolo assai positivo nella recente vicenda nazionale e che è la regola nei rapporti europei, non è negli orizzonti della legge statutaria»; la cosiddetta 'legge statutaria', anziché attivare il "federalismo interno" attribuendogli «un incisivo ruolo nel processo legislativo», «istituzionalizza l'isolamento **dalla** società sarda del Consiglio regionale e delle forze politiche che in esso si esprimono».

Eppure, si tratta di una questione politica e giuridica posta da lungo tempo. In un seminario in onore di Paolo Dettori su *Le dimensioni dell'autonomismo e l'esperienza sarda* (organizzato a Sassari più di un quarto di secolo fa [nel 1980] dal romanista Pierangelo Catalano e i cui atti sono stati pubblicati 10 anni dopo [Sassari 1990] da Pietro Soddu) due uomini politici sardi di formazione culturale assai differente ma di uguale fede democratica e di uguale caratura istituzionale, Luigi Berlinguer e Giuseppe Pisanu, concordavano sul «fatto che i comuni sono stati soffocati da una seconda forma di accentramento successiva a quella statale, che è stato l'accentramento regionale» (Berlinguer) e sulla necessità della «partecipazione reale alle scelte nazionali» da parte dei comuni oltre che delle regioni (Pisanu).

[17] Questa definizione paradigmatica dello Stato italiano si trova, ad esempio, nel sito 'internet' del Consiglio regionale della Sardegna. Lo Stato italiano è considerato il primo esempio contemporaneo di "Stato regionale", seguito dalla Spagna, dal Portogallo e, con differenze più o meno rilevanti, dalla Francia, dal Belgio, dal Regno Unito, dalla Polonia; cfr., per la dottrina, C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino 2002; AA.VV., *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor. Atti del Convegno (Milano, 1-2 dicembre 2000)*, Milano 2002.

[18] Vedi esemplarmente, R. BIN, "Introduzione: che cosa non deve essere scritto negli Statuti" cit., *supra*, alla nt.6, ove (poiché per "Statuti" delle Regioni ad autonomia speciale si intende quelli ottratti dallo Stato) si assegna a tale sorta di "Statuti" la sola funzione di determinare/delimitare le "competenze" di quelle Regioni; cfr. G. DEMURO, "Il nodo delle competenze. Come si scrivono gli elenchi?" sempre in R. BIN e L. COEN, a cura di, *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, cit., 63 ss.

[19] Vedi, ancora esemplarmente, R. BIN, "Autonomia statutaria e 'spirito della costituzione'" in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/3 2004, anno XXV° - marzo/aprile e maggio/giugno [Relazione al Convegno "La forma di governo regionale alla luce della sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale", Facoltà di Scienze politiche dell'Università della Calabria, 5 marzo 2004] § 6.: «Ho sempre sostenuto che un rafforzamento dell'autonomia regionale non possa che incominciare da un'ampia autonomia statutaria, ed in particolare dalla possibilità di scegliersi forma di governo e sistema elettorale»; cfr., tuttavia, *supra*, le ntt. 6 e 18.

[20] Che riprendono e accentuano la storica deriva nord-americana della tradizione federativa mediterranea ed europea; di "accentramento politico" e "decentramento amministrativo" parla, infatti, a proposito del federalismo statunitense, Tocqueville (A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, ed. UTET, Torino 1981, 110; cfr., *infra*, la nt. seguente).

[21] Rinvio per approfondimenti, a due miei interventi precedenti: "Federalismo e decentramento: i caratteri e le distinzioni" in AA.VV., *Il Federalismo Sardo [= Quaderni della Fondazione - Atti del Convegno Cagliari 6-7 dicembre 2001 - Ed. Fondazione Sardinia]* Cagliari 2003, 107-116 e "Costituzione italiana e Statuto sardo tra federalismo vero e federalismo falso", in *Quaderni Bolotanesi*, n. 31, anno 2005, 29-45; cfr., più recentemente, il mio "Modello romano e 'costituzionalismo latino'" in *Teoria del Diritto e dello Stato. Rivista europea di cultura e di scienza giuridica*, 2007 n. 2, 250 s.

Da ultimo, anche secondo uno studio della CGIA Mestre (Associazione Artigiani e Piccole Imprese), "il federalismo fiscale al Sud non conviene": «Al Sud, a fronte di misure così pesanti da applicare ai propri cittadini, chi è favorevole ad una eventuale riforma federale del nostro sistema fiscale? Oggettivamente credo quasi nessuno [scrive il segretario, della CGIA, Giuseppe Bertolussi] ... appare evidente che per gli amministratori locali meridionali la strada del federalismo fiscale sarà lastricata da forti tagli alla spesa corrente» (ASCA - agenzia stampa quotidiana nazionale - Roma, 3 mag. 2008).

[22] Su cui mi sono espresso già in tempi non sospetti: G. LOBRANO, "La politica e le istituzioni. Le fatiche della democrazia o la scorciatoia del governatore?" in *Presenza. Periodico della CISL Sarda*,

anno XX n. 102 Aprile 2004 [= Atti del Seminario *Il presente e le frontiere dello sviluppo in Sardegna*, Cagliari, 10 febbraio 2004] 12-19.

[23] E, quindi, non si pone il problema di spiegare la menzione, per il potere statuyente di queste ultime Regioni, *soltanto* della determinazione della forma di governo a fronte della menzione *anche* della determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, per il potere statuyente delle Regioni ad autonomia ordinaria; vedi, *supra*, nt. 9.

[24] Né, come cittadini sardi, abbiamo 'interesse' a farlo.

[25] Vedi, ad es., Lorenza CARLASSARE, "La sent. N. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato" in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 4, luglio-agosto 2004, 920-925.

[26] Tralasciamo la nozione della "partecipazione" espressamente formulata nel testo della "legge statutaria" sarda (art. 2), come partecipazione dei cittadini alla 'informazione informatica'; nozione che sarebbe soltanto risibile se non provenisse da un 'governatore' impresario informatico.

[27] Rousseau – che, ovviamente, tiene conto di Bodin – fa coincidere la forma di Stato con la forma di sovranità e insegna che la Repubblica è la "forma di Stato retta da leggi" (*Contrat Social*, II. 6 «La République est un Etat régi par des lois [...]») circoscrivendo il discorso sulla forma di governo al solo potere esecutivo e, secondo Jean-Jacques Chevallier, la distinzione fra sovranità e governo è una grande "invenzione" di Rousseau ("Le mot et la notion de gouvernement chez Rousseau" in AA.VV., *Études sur le Contrat social*, cit. 311: «Que Rousseau ait tout enflammé mais rien "inventé" selon un mot de Mme de Staël, est faux, tout au moins en matière de politique [...] La distinction du souverain et du gouvernement [...] constitue une invention de première grandeur»; vedi anche D. MAROCCO STUARDI, "Alcune osservazioni circa la distinzione tra 'soveraineté' et 'gouvernement' nella 'République' e nel 'Contrat social'" in *Il pensiero politico* 23, 1990, 19 ss., a proposito del nesso con la dottrina di Bodin; cfr. il mio Res publica res populi. *La legge e la limitazione del potere*, Torino 1996, §§ C.II.1.a e D.I.1).

[28] Vedi, per una approssimazione allo stato del dibattito, M. PLUTINO, "La forma di governo regionale: (poche) certezze e (molti) dubbi tra qualità della legislazione e riforma 'federalista' dello stato" in *Cahiers européens*, 2000; cfr. P. PASSAGLIA, "La problematica definizione della 'forma di governo' della Corte costituzionale" in *Quaderni costituzionali Rivista italiana di diritto costituzionale*, N. 3, settembre 2004, 569-600 e G. E. VIGEVANI, "Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo 'standard' (Nota a Corte cost. 2 dicembre 2004, n. 372 e Corte cost. 6 dicembre 2004 n. 379)" in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 4, luglio-agosto 2005, 606-618.

[29] Vedi, *supra*, nt. 3.

[30] In senso ampio, perché (vedi, *supra*, nt. 27) secondo Rousseau (con il quale convengo) per "governo" si deve intendere esclusivamente l'esecutivo.

[31] Secondo Montesquieu, *Esprit des lois* XVIII 5 "Des peuples des îles": «Les peuples des îles sont plus portés à la liberté que les peuples du continent». Secondo Rousseau, *Contrat social* II 10: «Il est encore en Europe un pays capable de législation; c'est l'Isle-de-Corse. La valeur et la constance avec laquelle ce brave peuple a su recouvrer et défendre sa liberté, méritoit bien que quelque homme sage lui apprît à la conserver».

[32] Vedi G. LOBRANO, "Città, municipi, cabildos", in *Roma e America. Diritto romano comune*, n. 18, anno 2004 [ma pubblicata nel 2005], 169-191.

[33] Vedi G. LOBRANO, "Del Defensor del Pueblo al Tribuno de la Plebe: regreso al futuro. Un primer bosquejo de interpretación histórico-sistemática. Con atención particular al enfoque bolivariano" in P.P. ONIDA - E. VALDÉS LOBÁN a cura di, *II Seminario en el Caribe Derecho Romano y Latinidad: Identidad e Integración Latinoamericana y Caribeña - Memorias - "Patria es humanidad"*, José Martí, edición por Facoltà di Giurisprudenza della Università di Sassari, Italia - Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México - Universidad de Pinar del Río, Cuba, Sassari, 2007 [atti del convegno La Habana, 12 al 14 de febrero de 2004] 267-316.

[34] E puntualmente iniziamo a verificare: in un 'workshop' organizzato l'8 novembre 2008, ad Asolo, in provincia di Treviso, dalle fondazioni Farefuturo (di area An) e Italiani europei (di area Pd), Gianfranco Fini e Massimo D'Alema sembrano aver trovato piena intesa sulla necessità di procedere in maniera condivisa alla riforma federativa dello Stato italiano, ricorrendo ancora allo strumento della Commissione parlamentare bicamerale. Ma ciò che è qui interessante e preoccupante (e che tutte le agenzie di stampa hanno evidenziato) è la affermazione di D'Alema, secondo il quale, nel nuovo contesto federale, «Bisogna rafforzare la capacità dello Stato centrale di svolgere tre funzioni: programmare, controllare, valutare». Ora, se c'è una attività che, in un rapporto federale vero, deve essere oggetto di

partecipazione degli enti federati è precisamente la programmazione. Per approfondimenti circa il federalismo vero e il federalismo falso, vedi miei contributi citati, *supra*, alla nt. 22.