

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **365/2007** (ECLI:IT:COST:2007:365)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **BILE** - Redattore: **DE SIERVO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **24/10/2007**

Deposito del **07/11/2007**; Pubblicazione in G. U. **14/11/2007**

Norme impugnate: Artt. 1, 2, 3 della legge della Regione Sardegna 23/05/2006, n. 7.

Massime: **31760 31761 31762 31763 31764 31765 31766 31767**

Atti decisi: **ric. 92/2006**

## SENTENZA N. 365 ANNO 2007

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli 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), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato e depositato in cancelleria il 7 agosto 2006 ed iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2006.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

*udito* nell'udienza pubblica del 25 settembre 2007 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Paolo Carrozza e Graziano Campus per la Regione autonoma della Sardegna.

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 31 luglio 2006, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 (*recte*: artt. 1, comma 1, e 2, commi 2, lettera *a*), e 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) pubblicata nel B.U.R. n. 18 del 1° giugno 2006, 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.

1.1. - La legge regionale parzialmente impugnata prevede e disciplina questo nuovo organo il quale, attraverso una specifica procedura che contempla anche alcune forme di partecipazione, 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 censurate disposizioni, riferendosi ad un «nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» (rubrica della legge e art. 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, seppur in modo non univoco, del termine "sovranità", parrebbe, in primo luogo, alterare la logica dello statuto speciale di autonomia. Le impugnite disposizioni sembrerebbero, inoltre, contrastare 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, 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».

1.2. - A sostegno della censura il ricorrente osserva che ai sensi dell'art. 116 Cost. e del vigente art. 54 dello statuto speciale, la definizione dello statuto speciale è sul piano giuridico interamente attribuita al Parlamento nazionale, come confermato dallo stesso esito negativo del referendum costituzionale relativo alla revisione, tra l'altro, del citato art. 116, il cui disegno di modifica prevedeva appunto l'adozione dello statuto speciale «previa intesa» con la Regione interessata. Sui progetti di iniziativa governativa e parlamentare di modificazione dello statuto speciale il Consiglio regionale è chiamato ad esprimere solo un «parere»; in caso di parere contrario in ordine ad un progetto approvato in prima deliberazione da una delle Camere, il Presidente della regione può indire un *referendum* meramente «consultivo».

Più in generale si afferma che la Costituzione (a cominciare dall'art. 114) 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. Al tempo stesso, questa Corte avrebbe confermato tale lettura del dettato costituzionale affermando la «netta distinzione tra livello di sovranità statale e livello di autonomia regionale» (si citano le sentenze n. 245 del 1995, n. 66 del 1964 e n. 49 del 1963). Le più recenti sentenze n. 29 del 2003 e n. 106 del 2002, se escludono che nel Parlamento possa individuarsi l'unica sede di esercizio della sovranità, avrebbero anche inteso affermare «che proprio dalla sovranità popolare esercitata attraverso la riforma costituzionale di cui alla legge

costituzionale n. 3 del 2001, secondo le regole quindi di uno Stato di diritto, discendono l'estensione ed il potenziamento delle autonomie territoriali, che costituiscono affermazione del principio democratico». A sua volta, la sentenza n. 274 del 2003 rimarca la profonda diversità del livello dei poteri di cui dispongono gli enti indicati nell'art. 114 Cost. e, in particolare, l'insussistenza di una equiordinazione tra Stato e Regioni.

1.3. - Il ricorrente afferma che ad esiti analoghi si giungerebbe tramite altre previsioni costituzionali.

Il potere di revisione costituzionale, anche in relazione all'adozione degli statuti speciali, spetta esclusivamente allo Stato (art. 138 Cost.). Poiché ogni esplicitazione di sovranità non può che avvenire nelle forme previste della Costituzione (art. 1), è solo il Parlamento nazionale che ne può prevedere delle nuove o modificare quelle esistenti.

L'art. 5 Cost., al quale si correlano gli artt. 116 e 114 Cost., proclama il principio dell'unicità ed indivisibilità della Repubblica e tale principio è ribadito nell'art. 1 dello statuto sardo. Nell'assetto costituzionale, inoltre, l'evocazione di un'istanza unitaria è manifestata dal 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.). Inoltre lo Stato ha mantenuto il monopolio esclusivo della titolarità ed esercizio dell'essenziale funzione giurisdizionale, che nessuno può escludere ed alla quale nessuno può sottrarsi (al riguardo sono richiamati l'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto di cui al d.P.R. n. 348 del 1979, nonché l'art. 117, comma 2, lettere d), h) e l) Cost.).

Emblematica della sovranità esclusiva dello Stato è, poi, la previsione dell'art. 120 Cost., che, in riferimento all'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica e/o di fronteggiare emergenze o inadempienze, attribuisce al Governo poteri sostitutivi rispetto ad organi regionali.

A sua volta, l'art. 101 Cost., in base al quale la giustizia è amministrata in nome del popolo cui appartiene in via esclusiva la sovranità, costituisce conferma che questa vada riferita all'intera, «ed a tali fini non scindibile», comunità nazionale.

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 artt. 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, suscettibili anche di determinare (indirettamente) discriminazioni in base alla nazionalità», vietate peraltro dall'art. 12 del Trattato CE, «ancorché dissimulate in quanto formalmente riferite a criteri diversi».

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.

Ai sensi, infine, dell'art. 50 dello statuto, il Consiglio regionale può essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o allo statuto o, malgrado la segnalazione del Governo, non proceda alla sostituzione della Giunta regionale o del Presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni o comunque per ragioni di sicurezza nazionale.

2. - Con atto depositato il 6 settembre 2006 si è costituita in giudizio la Regione Sardegna che, in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità delle censure svolte nella memoria dell'Avvocatura generale dello Stato in relazione ai parametri costituzionali (artt. 3, 16, 101, primo comma, 116, 117, commi primo e secondo, lettere a), d), h), e l), 120, 132, 133 e 138) e

statutari (artt. 3, 4, 50 e 54), non indicati nella corrispondente delibera del Consiglio dei ministri. Inoltre quest'ultima reca parametri (gli artt. 139 Cost. e 2 e 35 dello statuto) che non sono indicati nel ricorso.

2.1. - Nel merito, partendo dalla distinzione tra “sovrànità dello Stato” e “sovrànità popolare”, la resistente ritiene che ci si debba riferire solo alla seconda, cui espressamente si riferisce l'art. 1, comma secondo, della Costituzione.

Questa sovranità, «strettamente legata al principio democratico», non ha carattere assoluto, in quanto destinata ad esprimersi entro i limiti posti dalla Costituzione. In particolare, la sovranità popolare si inserisce in un sistema rappresentativo che si manifesta attraverso le tipiche forme di democrazia diretta, e anche nell'esercizio dei diritti di partecipazione basati sul principio pluralistico. Lo sviluppo di quest'ultimo, a sua volta, moltiplicando i «luoghi della politica», ha eroso la supremazia dello Stato, che, non essendo più l'unica istituzione politica, deve competere e, nel contempo, collaborare con altre istituzioni altrettanto provviste di legittimazione democratica.

Per la difesa regionale, la Costituzione, a cominciare dall'art. 1, non esclude la sovranità «anche [...] del “popolo sardo”». Le censurate disposizioni, contemplando la “sovrànità regionale”, in realtà si riferirebbero «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, è lo stesso Statuto, all'art. 28, a contemplare il “popolo sardo”, e non una mera popolazione (termine, questo, utilizzato dal successivo art. 45 in relazione agli enti locali). E a tale “popolo sardo” sono riconosciute diverse modalità di estrinsecazione della sovranità democratica.

Se, dunque, al termine “sovrànità” 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.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, la Regione ricorda che, anteriormente alla revisione costituzionale del 2001, la sovranità regionale era stata esclusa per negare l'equiparabilità tra Parlamento nazionale e assemblee legislative regionali (sentenze n. 245 del 1995; n. 6 del 1970; n. 66 del 1964). Dopo la riforma, la Corte, nella sentenza n. 106 del 2002, ha statuito che le forme e i modi di manifestazione della sovranità popolare «si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali». Gli elementi di discontinuità, così introdotti, trovano, per la Corte, conferma «nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare». Nella successiva sentenza n. 29 del 2003, la stessa Corte ha, poi, statuito che le assemblee elettive nazionali e regionali sono «espressione entrambe della sovranità nazionale». Una conclusione, questa, che a detta della resistente non parrebbe contraddetta dalla sentenza n. 274 del 2003, dal momento che la negata «totale equiparazione fra gli enti» di cui all'art. 114 Cost. riguarderebbe, in realtà, specifiche attribuzioni, senza implicazioni perciò di carattere generale.

La difesa regionale conclude sostenendo che la sovranità del “popolo sardo”, così come la sovranità regionale, «sono espressioni che non collidono affatto con l'ordinamento costituzionale e di sicuro non evocano una pretesa di potere indipendente».

2.2. - Così interpretate, le disposizioni impugnate «non intendono né sovvertire o negare i limiti entro i quali si deve necessariamente muovere l'autonomia statutaria, e tanto meno

intendono sovvertire il procedimento di approvazione dello statuto speciale di autonomia»; né ciò sarebbe possibile, e «quindi non v'è alcuna questione di costituzionalità». Anzi, si accenna anche alla possibile interpretazione delle disposizioni censurate come ad affermazioni meramente politiche.

2.3. - In ogni caso, non pretendendosi assolutamente di modificare le procedure di revisione dello statuto regionale di competenza del Parlamento, «le disposizioni censurate appaiono sostanzialmente “innocue” e comunque tranquillamente interpretabili come conformi ai principi del diritto costituzionale».

3. - L'Avvocatura generale dello Stato in prossimità dell'udienza pubblica ha presentato una memoria aggiuntiva nella quale ribadisce le proprie posizioni, controbattendo alle opinioni della resistente.

In particolare, la difesa erariale contesta l'identificazione da parte della ricorrente della sovranità di cui alle disposizioni impugnate con la nozione di sovranità popolare e reputa erroneo asserire che «ogni spazio politico in cui si concretizza la democrazia è necessariamente uno spazio di sovranità». Inoltre l'Avvocatura dello Stato aggiunge che «se le parole hanno un loro senso, non sembra possibile attribuire al termine sovranità usato nelle disposizioni censurate la valenza semantica che pretenderebbe ora la Regione; al contrario, l'uso reiterato dell'endiadi «autonomia e sovranità» dimostrerebbe «la volontà di definire un progetto statutario che superi il livello dell'autonomia nell'ambito dell'ordinamento repubblicano».

Da ultimo, richiamando la sentenza n. 533 del 2002, l'Avvocatura afferma l'infondatezza dell'eccezione concernente l'evocazione di parametri costituzionali non richiamati nella delibera governativa.

4. - Anche la Regione Sardegna in prossimità dell'udienza ha depositato una memoria, con la quale ha ribadito e sviluppato ulteriormente le eccezioni di inammissibilità ed ha confermato i motivi di infondatezza già prospettati nell'atto di costituzione.

4.1. - Vengono avanzati cinque diversi motivi di inammissibilità: innanzitutto si eccepisce l'inammissibilità delle questioni relative alla asserita violazione degli artt. 3, 16, 101, 116, 117, commi primo e secondo, lettere *a)*, *d)*, *h)* e *l)*, 132, 133 e 138 Cost., nonché degli artt. 3, 4, 50 e 54 dello statuto, non risultando tali parametri indicati nella relativa delibera di autorizzazione del Consiglio dei ministri; in secondo luogo, si contesta l'invocazione come parametri nel giudizio dell'art. 117, commi primo e secondo, lettere *a)*, *d)*, *h)* e *l)* Cost., dal momento che si tratta di disposizioni costituzionali riferite alle Regioni ad autonomia ordinaria; inoltre «si eccepisce l'inammissibilità del ricorso in ragione della sua estrema genericità», dal momento che, malgrado la pluralità dei parametri invocati, le interpretazioni delle disposizioni citate potrebbero essere diverse da quella sostenuta nella memoria, che sarebbe ancorata ad una arcaica concezione di “sovranità”; ancora, si contesta la utilizzabilità come parametro degli artt. 116 e 138 Cost., nonché dell'art. 54 dello statuto, dal momento che le disposizioni censurate della legge regionale non ipotizzano la negazione del potere statale «di revisione costituzionale e di approvazione di leggi costituzionali»; infine «si eccepisce l'inammissibilità del ricorso per non immediata lesività delle disposizioni censurate», dal momento che, a prescindere dalla considerazione che il progetto della Consulta potrebbe non contenere alcuna proposta contrastante con la Costituzione, comunque le determinazioni decisive in materia sarebbero riservate al Parlamento nazionale in sede di esame della proposta regionale. In conclusione, si afferma che «le disposizioni summenzionate, per il loro carattere puramente enfatico, evocativo, sembrano inoltre assimilabili ai principi generali o alle finalità principali presenti anche in alcuni Statuti di Regioni ordinarie, sulla cui efficacia questa Corte ha avuto modo di intervenire».

4.2. - Nel merito, la Regione Sardegna ribadisce in particolare la mancata considerazione da parte del ricorrente dell'intervenuta erosione dell'accezione classica di sovranità tanto sul versante internazionale, quanto sul piano interno. In particolare, soprattutto a seguito della riforma costituzionale del 2001, gli enti territoriali, dotati al pari dello Stato di legittimazione democratica, esercitano forme sempre più intense di autonomia e, specie a seguito della modifica dell'art. 114 Cost., sono «partecipi della sovranità popolare». Ne consegue che le disposizioni impugnate, lungi dal sortire i paventati effetti sovversivi, risultano suscettibili di interpretazione in senso conforme alla Costituzione, «nel senso che può parlarsi di “sovranità” del popolo sardo, e di conseguenza della Regione che di esso è espressione, in quanto la stessa Costituzione distribuisce e conforma le modalità di esercizio della sovranità popolare anche tra gli enti territoriali».

Le disposizioni in questione, là dove si riferiscono al “popolo sardo”, per la difesa regionale non alludono ad una «divisibilità del popolo italiano», ma sottintendono «quella “frazione” di sovranità-autonomia che la Costituzione riconosce al popolo di ogni Regione e perciò ai suoi organi, in cui si manifesta la sovranità di tale (frazione) di popolo». D'altro canto, il ricorso pare ignorare il riconoscimento dei valori etnici e culturali del popolo sardo, posto in essere dal legislatore statale, nonché le disposizioni adottate in altre Regioni e volte a salvaguardare ed a promuovere l'identità storica e culturale delle rispettive comunità.

#### *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 artt. 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.

2. - In via preliminare vanno dichiarate inammissibili le censure prospettate nel ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato in ordine alla lamentata violazione degli articoli 3, 16, 101, 117, comma primo e comma secondo, lettere *a*), *d*), *h*), e *l*), 120, 132, 133 e 138 della Costituzione e degli articoli 3, 4, 50 e 54 dello statuto speciale della Regione Sardegna.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale a cui si faccia rinvio devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate e la ragione dell'impugnazione medesima, seppur anche solo in termini generali, mentre eventualmente spetta alla memoria di costituzione dell'Avvocatura generale dello Stato la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio. La discrezionalità della difesa tecnica ben può quindi integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura (si vedano le sentenze n. 98 del 2007 e n. 533 del 2002). Nel presente caso, peraltro, la delibera governativa contiene la puntuale indicazione del motivo dell'impugnativa («parlare di sovranità del popolo sardo o di sovranità regionale») e vengono anche indicati adeguati parametri costituzionali e statutari che si intendono violati, mentre la indicazione della grande pluralità di ulteriori parametri a cui si riferisce la memoria dell'Avvocatura è nella sostanza inconferente: ciò perché appare finalizzata ad indicare quali contraddizioni si produrrebbero nel tessuto costituzionale e statutario nell'ipotesi che la legge regionale censurata riuscisse davvero a modificare la procedura di deliberazione dello statuto speciale della Sardegna o ad attribuire all'ente rappresentativo del "popolo sardo" veri e propri poteri sovrani (e ciò anche volendosi prescindere dalla indicazione fra i parametri del giudizio dell'art. 117 Cost. in riferimento ad una Regione ad autonomia speciale al di fuori della area di utilizzazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

Lo stesso riferimento agli artt. 132 e 133 Cost. non rappresenta altro che la indicazione di un possibile argomento contrario alla utilizzabilità del termine "popolo" piuttosto che "popolazione" per la individuazione di una frazione dei cittadini italiani.

Analogamente è da dirsi anche per il riferimento all'art. 120 Cost., utilizzato come ulteriore parametro di giudizio, ma che non è neppure citato nel periodo finale della memoria nel quale si enumerano i parametri del giudizio.

3. - Quanto ai parametri di cui all'art. 139 Cost. e agli artt. 2 e 35 dello statuto speciale, dei

quali la Regione eccipisce l'inammissibilità, questi non possono essere presi in considerazione in quanto, appena affermati nella relazione allegata alla delibera di impugnazione, non sono neppure richiamati.

4. - I residui parametri di giudizio adottati dal ricorrente (artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo, Cost.; art. 1 dello statuto speciale) appaiono peraltro sufficienti per entrare nel merito del giudizio di costituzionalità, che - diversamente da quanto afferma la Regione resistente - non è inammissibile a causa della «non immediata lesività delle disposizioni censurate» o per il fatto che le disposizioni impugnate avrebbero solo «carattere puramente enfatico, evocativo» e perciò potrebbero avere valenza meramente politica e non giuridica.

In occasione del giudizio su una legge regionale che intendeva far svolgere un *referendum* consultivo a livello regionale in riferimento ad un procedimento di revisione costituzionale del Titolo V della parte seconda della Costituzione, questa Corte ha riconosciuto che non esiste alcun dubbio sulla piena legittimità di iniziative legislative delle Regioni anche in tema di leggi di revisione costituzionale (nel caso di specie la previsione della possibilità di una iniziativa del Consiglio regionale è d'altronde espressa nel primo comma dell'art. 54 dello statuto regionale vigente) e non vi è dubbio che sia opportuno un ampio e libero dibattito nell'opinione pubblica relativamente alla eventuale modificazione delle «norme più importanti per la vita della comunità nazionale». Al tempo stesso, peraltro, esiste nel nostro ordinamento costituzionale una «intensa» «istanza protettiva delle fonti superiori» finalizzata a garantire la piena ed effettiva libertà della rappresentanza politico-parlamentare nell'esercizio dei supremi poteri normativi, che non può quindi essere condizionata da atti e procedure formali non previsti dall'ordinamento costituzionale, seppur giuridicamente non vincolanti (sentenza n. 496 del 2000).

Nella citata sentenza questa Corte statuì che sarebbe stato riduttivo considerare che da un referendum consultivo «non scaturirebbe alcun imperativo cogente o dovere giuridico inderogabile a carico del Consiglio regionale o degli organi di revisione costituzionale». Analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo alle disposizioni impugnate nel presente giudizio, censurate in quanto espressione di una concezione dei rapporti fra Stato e Regione che si afferma essere del tutto estranea al regionalismo previsto nel nostro sistema costituzionale.

Né le impuginate disposizioni legislative, che delimitano l'area normativa ed i possibili contenuti della proposta statutaria da presentarsi al Consiglio regionale, possono essere paragonate alle cosiddette norme programmatiche degli statuti ordinari estranee alle materie che devono o possono essere disciplinate da queste ultime fonti, disposizioni da questa Corte considerate «di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa» (sentenze n. 379, n. 378 e n. 372 del 2004). Mentre a queste ultime disposizioni degli statuti regionali ordinari, infatti, non è stata «riconosciuta alcuna efficacia giuridica» e quindi illegittima sarebbe una legge regionale che pretendesse di dar loro attuazione, le disposizioni legislative impugnate nel presente giudizio concretamente delimitano l'area della proposta che può essere elaborata dalla apposita Consulta per poi successivamente trasformarsi nel disegno di legge regionale di revisione dello statuto speciale.

5. - Entrando nel merito della questione, occorre in via preliminare delimitare con precisione l'oggetto dell'impugnativa, dal momento che le disposizioni impugnate abbracciano una pluralità di contenuti rispetto a molti dei quali non sono avanzate doglianze. Ciò che, invece, viene censurato è «parlare di sovranità del popolo sardo o di sovranità regionale» nella possibile delimitazione della materia entro cui formulare da parte della Consulta la proposta di nuovo statuto regionale.

Lo stesso riferimento alla locuzione “popolo sardo” non è di per sé oggetto di una autonoma censura, che comunque avrebbe dovuto quanto meno superare la obiezione che

questa terminologia viene utilizzata dall'art. 28 dello statuto regionale vigente, relativo all'iniziativa legislativa popolare a livello regionale (ciò mentre la presenza nella nuova versione dell'art. 12 dello statuto siciliano, successivamente alla modifica introdotta dall'art. 1 della legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2 recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano», sia del termine "popolo" che del termine "popolazione" conferma la normale utilizzazione di questa seconda espressione per indicare i soggetti appartenenti ad uno specifico ente territoriale od ivi residenti).

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» né 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.

8. - La censura è pertanto fondata.

Pur nell'ovvio riconoscimento che il Parlamento in sede di adozione del nuovo statuto regionale e, prima ancora, lo stesso Consiglio regionale della Sardegna in sede di esame del disegno di legge costituzionale non sarebbero giuridicamente vincolati a far propri i contenuti della proposta della Consulta regionale relativi al «nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo», è contrastante con gli artt. 1, secondo comma, 5 e 114 della Costituzione e con l'art. 1 dello statuto speciale che le censurate disposizioni e la stessa rubrica della legge regionale n. 7 del 2006 assumano come possibile contenuto del nuovo statuto speciale istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale. Un contenuto legislativo del genere produrrebbe (si veda il precedente punto 4) una impropria pressione sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale.

# LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* la illegittimità costituzionale 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»;

*dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2006, limitatamente alle parole «e di sovranità»;

*dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge regionale n. 7 del 2006, limitatamente alle parole «e sovranità», nonché del comma 3, limitatamente alle parole «e elementi di sovranità»;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettera *a*), e comma 3, nonché della stessa rubrica della legge regionale n. 7 del 2006, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 16, 101, 117, comma primo e secondo, lettere *a*), *d*), *h*) e *l*), 120, 132, 133, e 138, della Costituzione e degli artt. 3, 4, 50 e 54 dello statuto speciale della Regione Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2007.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*