

STATUTO SPECIALE DELLA SARDEGNA
“CARTA DE LOGU DE SARDIGNA”

INDICE

TITOLO I – Preambolo e princìpi fondamentali

- Art. 1 – Costituzione della Sardegna in Regione autonoma speciale
- Art. 2 – La Nazione sarda
- Art. 3 – Il Popolo sardo
- Art. 4 – La lingua
- Art. 5 – Insegnamento della Storia e della Lingua sarda
- Art. 6 – Simboli della Sardegna
- Art. 7 – Capitale
- Art. 8 – Quadro istituzionale
- Art. 9 – Azioni positive

TITOLO II – La Regione Autonoma di Sardegna

CAPO I – *Poteri autonomisti*

- Art. 10 – Competenze
- Art. 11 – La Regione Autonoma della Sardegna
- Art. 12 – Organi della Regione
- Art. 13 – Il Parlamento sardo
- Art. 14 – Elettorato attivo e passivo
- Art. 15 – Incompatibilità e decadenza
- Art. 16 – Durata in carica del Parlamento Sardo
- Art. 17 – Regolamento del Parlamento Sardo
- Art. 18 – Competenze del Parlamento
- Art. 19 – Organi del Parlamento
- Art. 20 – Compiti del Presidente del Parlamento
- Art. 21 – Scioglimento del Parlamento

CAPO II – *Funzioni del Parlamento Sardo*

- Art. 22 – Prerogative dei deputati
- Art. 23 – Iniziativa legislativa
- Art. 24 – Procedure legislative speciali
- Art. 25 – Giuramento dei deputati
- Art. 26 – Riunioni obbligatorie e straordinarie del Parlamento
- Art. 27 – Validità delle deliberazioni del Parlamento
- Art. 28 – Pubblicità delle sedute parlamentari

- Art. 29 – Legge Statutaria
- Art. 30 – Approvazione dei documenti contabili annuali e pluriennali
- Art. 31 – Legge Obiettivo
- Art. 32 – Bilancio Sociale
- Art. 33 – Testi Unici

CAPO III – *Funzioni del Governo*

- Art. 34 - Il Governo della Regione autonoma
- Art. 35 – Il Governatore
- Art. 36 – Decadenza dalla carica di Governatore
- Art. 37 – Il Vicegovernatore
- Art. 38 – I Ministri
- Art. 39 – Partecipazione del Governo della Regione Autonoma alle sedute parlamentari
- Art. 40 – Decreti Legge

CAPO IV – *Il Maire di Sardegna*

- Art. 41 – Funzioni del Maire di Sardegna
- Art. 42 – Elezione del Maire di Sardegna

TITOLO III – Amministrazione, Finanze, Demanio, Patrimonio e Sicurezza

- Art. 43 – Funzioni amministrative
- Art. 44 – Finanze
- Art. 45 – Federalismo fiscale
- Art. 46 – Interventi per lo sviluppo economico
- Art. 47 – Partecipazione alla difesa della Repubblica
- Art. 48 – Polizia

TITOLO IV – Sistema delle Autonomie Locali

- Art. 49 – Federalismo interno
- Art. 50 – Funzioni amministrative
- Art. 51 – Autonomia finanziaria
- Art. 52 – I Comuni
- Art. 53 – Associazione dei Comuni
- Art. 54 – Le Province

TITOLO V – Rapporti della Regione Autonoma con lo Stato centrale e con l’Unione Europea

- Art. 55 – Partecipazione al Consiglio dei Ministri della Repubblica
- Art. 56 – Iniziativa legislativa della Regione Autonoma
- Art. 57 – Soggettività nell’Unione Europea
- Art. 58 – Esecuzione dei trattati
- Art. 59 – Ricorsi alla Corte costituzionale
- Art. 60 – Consulta statutaria

TITOLO VI – Disposizioni finali e transitorie

Art. 61 – Iniziativa di revisione

Art. 62 – Modifiche dell'organizzazione dei poteri

STATUTO SPECIALE DELLA SARDEGNA “CARTA DE LOGU DE SARDIGNA”

TITOLO I Preambolo e Principi fondamentali

Il Popolo Sardo nell'ambito del processo di recupero e sviluppo delle libertà democratiche, ha riconquistato il 26 febbraio del 1948 le sue libere istituzioni di autogoverno.

Il tempo trascorso da quel riconoscimento ha reso ancora più profonde le inadeguatezze dello Statuto di Autonomia Speciale, già rilevate all'indomani della sua promulgazione.

A sessant'anni dalla sua emanazione la Sardegna ridefinisce il rapporto con il potere centrale dello Stato e di conseguenza con l'Unione Europea.

Esprime la propria identità collettiva.

Stabilisce le sue istituzioni e regola le proprie relazioni nel segno di una libera e volontaria solidarietà con le altre nazionalità e Regioni della Repubblica, riformulando la propria Costituzione, ispirata al sentimento di autodeterminazione dei sardi di ieri e di oggi.

Il nuovo Statuto Speciale si basa su tre elementi fondamentali:

- La Sardegna è l'Isola più periferica nel Mediterraneo facente parte integrante della Repubblica italiana e per questo rivendica una effettiva, illimitata continuità territoriale con la parte continentale della Repubblica e con il resto dell'Unione Europea
- La Sardegna è una Nazione con proprio territorio, propria storia, propria lingua, proprie tradizioni, propria cultura, propria identità ed aspirazioni distinte da quelle della Nazione italiana e assomma in sé tutte le culture e le civiltà che si sono succedute nell'Isola dal prenuragico ad oggi. Nel rispetto delle libertà religiose e di pensiero dei suoi cittadini, riconosce le bimillinarie radici cristiane della società sarda, punto di arrivo del lungo cammino del popolo della Sardegna. Per questo gestisce e coltiva in sovranità la propria eredità culturale, materiale e immateriale, in un ordinamento istituzionale nel quale la Regione Autonoma della Sardegna è dotata di sovranità a titolo uguale a quella dello Stato centrale, ripartita consensualmente secondo la presente Costituzione sarda
- La Sardegna è la base istituzionale dell'attuale Stato italiano, il quale secondo la Dottrina: “... non è altro che l'antico Regno di Sardegna ampliato nei suoi confini...” nato il 19 giugno del 1324 e per secoli pregnato dal sangue e dal sudore e dalla fatica dei sardi

La Sardegna in considerazione delle propria identità ed individualità e delle proprie aspirazioni storiche, politiche e culturali nell'ambito della Repubblica italiana si dota di una Carta fondamentale o Carta De Logu tesa a:

- riconoscere il diritto al suo pieno autogoverno;
- realizzare il federalismo interno secondo il principio di sussidiarietà, coesione sociale e tutela delle piccole comunità e delle sue minoranze linguistiche;
- difendere e sviluppare l'ecosistema sardo;

- difendere la libertà d'impresa e il diritto al lavoro;
- accrescere il benessere e la qualità della vita di tutti i cittadini sardi;
- rendere migliore la coabitazione del popolo sardo e degli altri popoli della Repubblica e dell'Unione europea;
- assicurare un ruolo autonomo della Sardegna nei processi di formazione delle decisioni in seno alla Repubblica e all'UE ;
- incentivare il proprio ruolo e la propria vocazione euro mediterranea.
- Alla base della Carta fondamentale o Carta de Logu vi è l'affermazione che:
 - o Il Popolo sardo è un popolo d'Europa con identità peculiare, avente una propria storia, una propria lingua, una propria cultura, proprie tradizioni, un proprio territorio.
 - o Il Popolo sardo afferma il diritto di decidere del proprio avvenire, secondo quanto sanciscono la Carta dell'Onu, il Patto internazionale dei diritti civili e politici, il Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali, l'atto di Helsinki, la Carta di Parigi e conformemente a quanto stabilisce la Dichiarazione solenne di sovranità adottata dal Consiglio Regionale della Sardegna il 22 febbraio 1999.
 - o Nella prospettiva di un ordinamento federale asimmetrico della Repubblica italiana rafforza, garantisce ed intensifica l'esercizio ed il raggiungimento delle libertà e di un'effettiva giustizia sociale; dello sviluppo economico, della diffusione della cultura, della coesione sociale; si ispira ai principi della sussidiarietà, della sicurezza e della pace.
 - o I diritti storici sono imprescrittibili spettando ai Sardi – e soltanto ad essi- la loro gestione.

Art. 1

Costituzione della Sardegna in Regione autonoma speciale

1) La Sardegna si costituisce in Regione Autonoma Speciale.

Art. 2

La Nazione sarda

1) Il popolo sardo, il territorio della Sardegna e delle sue isole, il mare e il cielo territoriale, l'ambiente, la lingua, la cultura e l'eredità culturale, materiale ed immateriale, della Sardegna costituiscono la Nazione sarda.

2) In quanto Nazione, la Sardegna esercita il proprio autogoverno costituendosi con la presente Carta fondamentale in Regione autonoma speciale, in armonia con la Costituzione repubblicana e nel rispetto dei principi che si ispirano alla convivenza fra i popoli dell'Unione Europea.

3) I poteri della Regione autonoma derivano dal popolo sardo e sono esercitati nel rispetto del presente Statuto e dei principi fondamentali della Costituzione repubblicana, in armonia con la Dichiarazione

universale dei diritti dell'uomo.

4) Il nucleo primo dell'autogoverno del suo popolo risiede nelle comunità insediatesi nel proprio territorio nel corso dei secoli.

Art. 3

Il popolo sardo

1) Il popolo sardo è l'insieme dei sardi residenti dentro e fuori dell'Isola e di quanti si dichiarino appartenenti ad esso.

2) La Regione sarda sostiene e cura la divulgazione, tramite i mezzi di comunicazione, dei valori culturali, storici, linguistici e delle tradizioni che sono alla base della peculiare identità del popolo sardo, rafforza i vincoli culturali, sociali ed economici con le Comunità sarde fuori dell'Isola e presta loro la necessaria assistenza.

3) La Regione disciplina con propria legge la partecipazione degli emigrati alle elezioni per il rinnovo del Parlamento sardo.

Art. 4

La lingua

1) Il Sardo, al pari dell'Italiano, è lingua ufficiale nel territorio della Regione autonoma. Gli abitanti della Sardegna hanno diritto di conoscere e di usare entrambe le lingue.

2) Nel territorio di Alghero, il catalano gode analogo riconoscimento.

3) Stessa tutela è riconosciuta al gallurese, al sassarese e al tabarchino nei rispettivi territori di competenza e ambiti di diffusione.

4) Sulla base di apposite leggi la Regione e le Istituzioni sarde garantiscono l'uso della lingua sarda e delle diverse lingue parlate nel suo territorio e adottano misure e strumenti necessari per assicurarne conoscenza e uso.

Art. 5

Insegnamento della storia e della lingua sarda

1) La storia, la cultura e la lingua sarda sono materie obbligatorie di insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado dell'Isola.

Art. 6

Simboli della Sardegna

1) La Sardegna è dotata di propri simboli che ne incarnano l'identità, il relativo uso è regolamentato con legge del proprio Parlamento.

2) La bandiera della Sardegna è quella dei Quattro Mori: campo bianco crociato di rosso con in ciascun quarto una testa di moro bendata sulla fronte rivolta in direzione opposta all'inferitura.

3) Il giorno dell'approvazione della presente Carta è festa della Nazione Sarda.

4) L'inno sardo è "Su patriotu sardu a sos feudatàrios".

5) Il motto della Regione autonoma è "Fortza paris!".

Art. 7

Capitale

1) La capitale della Sardegna è Cagliari che è anche sede permanente del Parlamento, del Governo, della Consulta delle autonomie.

Art. 8 **Quadro istituzionale**

- 1) La Regione autonoma è parte della Repubblica Italiana e dell'Unione Europea.
- 2) I rapporti fra la Regione autonoma e lo Stato centrale sono ispirati al principio della pari dignità istituzionale.
- 3) La Regione autonoma è garante in Sardegna dei diritti inviolabili dell'uomo sanciti dalla Costituzione italiana e universalmente riconosciuti.
E' vietata qualsiasi forma di discriminazione per nazionalità, sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizione sociale o personale.
- 4) La nazionalità sarda è riconosciuta, al pari della nazionalità italiana, per tutti i cittadini sardi, indipendentemente dalla loro residenza e provenienza.
- 5) L'acquisizione, conservazione e perdita della nazionalità sarda, al pari della sua tutela, è regolata con legge del Parlamento sardo che si conforma ai requisiti richiesti dalle leggi dello Stato per la nazionalità italiana.

Art. 9 **Azioni positive**

1) La Repubblica riconosce le cause storiche, economiche e politiche della disuguaglianza fra la Sardegna e il complesso delle regioni continentali e garantisce alla Regione autonoma, perché le amministri, le risorse necessarie al suo benessere economico, sociale e culturale

TITOLO II **La Regione Autonoma di Sardegna**

CAPO I **Poteri autonomisti**

Art. 10 **Competenze**

- 1) La Regione autonoma ha esclusiva competenza e potestà legislativa nelle materie di proprio interesse, nel rispetto dei principi della sussidiarietà, della solidarietà fra i popoli europei e della leale collaborazione tra le nazionalità e le regioni che convivono nella Repubblica italiana, in armonia con la Costituzione repubblicana, le norme dell'Unione Europea, l'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali.
- 2) La Regione non ha competenza in materia di:
 - difesa militare del territorio dello Stato;
 - moneta;
 - amministrazione della giustizia;
 - rapporti diplomatici con stati terzi.
- 3) La Sardegna ha soggettività nei rapporti con l'Unione europea secondo quanto stabilisce il presente

Statuto.

4) La Regione istituisce propri Uffici nei Paesi Comunitari ed extracomunitari con i quali abbia interesse ad instaurare, anche con i loro enti territoriali, rapporti commerciali e culturali.

Art. 11

La Regione Autonoma di Sardegna

1) La Regione Autonoma di Sardegna è l'organismo politico di autogoverno della Nazione sarda, attraverso il quale essa esprime istituzionalmente la propria identità ed esercita i propri poteri d'autonomia speciale.

2) Spetta alla Regione l'esecuzione delle leggi dello Stato.

Art. 12

Organi della Regione

1) Sono organi della Regione autonoma di Sardegna:

- Il Parlamento sardo;
- Il Governo della Sardegna e il Governatore;
- Il Maire di Sardegna.

Art. 13

Il Parlamento sardo

1) Il Parlamento sardo rappresenta il popolo sardo.

2) E' composto da 60 Deputati; comprende il Governatore e il Vicegovernatore, che vengono eletti nella Circoscrizione elettorale regionale, e 58 Deputati eletti nelle Circoscrizioni elettorali provinciali.

3) Sono eletti Governatore e Vicegovernatore della Regione i candidati che abbiano ricevuto il maggior numero di consensi sommando i voti direttamente ottenuti nella Circoscrizione elettorale regionale a quelli complessivamente acquisiti, nelle Circoscrizioni elettorali provinciali, dalla lista o raggruppamento di liste che li hanno espressi.

4) Le votazioni per l'elezione del Governatore e del Vicegovernatore della Regione, che si presentano abbinati alle elezioni, e quelle per i 58 Deputati sono effettuate con una unica scheda nella quale non è consentito esprimere, pena la nullità, voti disgiunti.

5) I seggi nelle circoscrizioni elettorali provinciali sono assegnati in modo da garantire alla lista o alle coalizioni di liste che hanno conseguito il maggior numero di consensi una rappresentanza nel Parlamento, compresi il Governatore e il Vicegovernatore, di almeno 35 Deputati.

6) All'atto della presentazione delle liste dei candidati nelle Circoscrizioni regionali e Provinciali i rappresentanti delle liste e delle coalizioni di liste consegnano ai competenti uffici elettorali e del Parlamento della Sardegna un documento, debitamente certificato, contenente dettagliatamente il programma di Governo che, in caso di successo elettorale, le stesse si impegnano a realizzare.

7) Il Parlamento gode di autonomia organizzativa, finanziaria e amministrativa.

Art. 14

Elettorato attivo e passivo

- 1) E' elettore chi è iscritto alle liste elettorali della Regione. Sono eleggibili i nati in Sardegna e chi è in possesso della residenza in un comune della Regione da almeno cinque anni

Art. 15 **Incompatibilità e decadenza**

- 1) L'ufficio di Deputato del Parlamento della Sardegna, con la sola eccezione dei Sindaci, degli Assessori e dei Consiglieri dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, è incompatibile con qualsiasi altra carica pubblica, elettiva e di governo.
- 2) I Deputati del Parlamento della Sardegna eletti o nominati ad altra carica pubblica decadono automaticamente dalla loro funzione nel decimo giorno successivo alla proclamazione ufficiale della loro elezione o nomina. Da tale termine il Parlamento provvede, nella prima riunione utile, alla loro sostituzione.

Art. 16 **Durata in carica del Parlamento Sardo**

- 1) Il Parlamento della Sardegna è eletto per cinque anni.
- 2) Le elezioni del nuovo Parlamento sono indette dal Governatore della Regione e devono aver luogo in un periodo compreso tra il 10 aprile e il 30 maggio dell'anno di scadenza della Legislatura. Il decreto di indizioni delle elezioni deve essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per le votazioni.
- 3) Il nuovo Parlamento si riunisce entro venti giorni dalla proclamazione degli eletti su convocazione del Governatore della Regione in carica.

Art. 17 **Regolamento del Parlamento Sardo**

- 1) Il regolamento interno del Parlamento regionale è approvato e modificato con la maggioranza dei 2/3 dei Deputati.

Art. 18 **Competenze del Parlamento**

- 1) Il Parlamento della Sardegna è l'organo legislativo della Regione, rappresenta l'unità della Nazione sarda e del suo popolo e ne esprime la volontà. Promuove l'azione politica della Regione ed è garante della realizzazione del programma del Governo regionale del quale annualmente e formalmente, in occasione della seduta obbligatoria di giugno, ne verifica l'attuazione.
- 2) Il Parlamento sardo, entro due mesi dalla seduta di insediamento della legislatura, elegge il Difensore civico della Sardegna con la maggioranza dei 2/3 dei suoi componenti nelle prime due votazioni o con il ballottaggio, nella terza votazione, tra i due candidati che hanno ottenuto nella seconda votazione il maggior numero dei voti.

Art. 19 **Organi del Parlamento**

- 1) Sono organi del Parlamento sardo:
 - Il Presidente;
 - Il Consiglio di Presidenza;
 - Le Commissioni permanenti;
 - La Conferenza dei Presidenti di gruppo e i Gruppi consiliari.
- 2) Il Presidente, il Consiglio di presidenza, le Commissioni permanenti e i Presidenti di Gruppo sono eletti con le modalità previste dal Regolamento interno del Parlamento.

Art. 20

Compiti del Presidente del Parlamento

- 1) Il Presidente è l'oratore ufficiale del Parlamento, ne dirige i lavori, è il garante dell'applicazione e del rispetto del Regolamento, si pronuncia sulla ricevibilità dei progetti di legge verificando che gli stessi, anche nelle fasi di discussione e approvazione, non contengano aspetti in contrasto con la Costituzione repubblicana, con lo Statuto, con la normativa Comunitaria, e siano, inoltre, dotati di adeguata, certa e documentata copertura finanziaria e amministrativa e di esplicito e formale coordinamento con la legislazione regionale vigente.
- 2) Il Presidente trasmette i Progetti di legge, entro sette giorni dalla loro approvazione da parte del Parlamento, al Maggiore per la promulgazione.
- 3) Il Presidente si astiene nelle votazioni.

Art. 21

Scioglimento del Parlamento

- 1) Il Parlamento è sciolto:
 - quando si dimette la maggioranza dei suoi componenti;
 - quando viene meno la maggioranza a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia;
 - nel caso di violazioni della Costituzione repubblicana, del presente Statuto e della legislazione vigente;
 - nel caso in cui non abbia rispettato le scadenze di pronunciamento obbligatorio previste da leggi nazionali o regionali o quando non provveda, entro 40 giorni, all'adeguamento di norme di leggi regionali, dichiarate incostituzionali da sentenze emesse dalla Corte Costituzionale;
 - per dimissioni del Vicegovernatore subentrato al Governatore;
 - per impedimento permanente del Vicegovernatore subentrato, accertato dal Tribunale di Cassazione su richiesta del Parlamento sardo, che lo renda inabile all'esercizio della carica.
- 2) Lo scioglimento del Parlamento può essere proposto dal Suo Presidente o da 2/3 dei Deputati.
- 3) Lo scioglimento è disposto con decreto motivato dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali.
- 4) Con il decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Parlamento regionale, che provvede all'ordinaria amministrazione di competenza del Governo della Regione ed agli atti urgenti e improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Parlamento. Essa indice le elezioni che debbono aver luogo entro tre mesi dalla data del decreto di scioglimento e convoca la prima riunione del Parlamento eletto.
- 5) Nel caso di non avvenuta approvazione, all'atto dello scioglimento del Parlamento, del Bilancio di previsione le spese, di cui al comma precedente, possono essere autorizzate in dodicesimi nei limiti degli stanziamenti previsti nel Bilancio dell'anno precedente.

CAPO II

Funzioni del Parlamento

Art. 22

Prerogative dei Deputati

- 1) Il Parlamento sardo è inviolabile, i suoi Deputati hanno le stesse prerogative dei Parlamentari della Repubblica.
- 2) Ogni componente dell'Assemblea rappresenta il Popolo sardo ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato.

Art. 23

Iniziativa legislativa

- 1) L'iniziativa legislativa spetta ai Deputati del Parlamento, alla Giunta regionale, ai Consigli Provinciali, ai Consigli Comunali, che singolarmente o complessivamente rappresentino una popolazione di almeno 10000 abitanti, e al popolo sardo con proposte firmate da almeno 10000 elettori.
- 2) I progetti di legge dichiarati formalmente ricevibili sono trasmessi dal Presidente del Parlamento, per l'istruttoria preliminare, alle Commissioni permanenti, al termine della quale sono inviati all'Assemblea che li esamina e li approva articolo per articolo e, complessivamente, con votazione finale.

Art. 24

Procedure legislative speciali

- 1) I progetti di legge relativi alla Legge Statutaria e a provvedimenti riguardanti l'organizzazione politica, amministrativa e contabile della Regione sono approvati dal Parlamento con due successive votazioni ad intervallo non minore di tre mesi e con la maggioranza assoluta dei suoi componenti

Art. 25

Giuramento dei Deputati

- 1) I Deputati eletti, il Governatore e il Vicegovernatore della Regione e i Ministri, nelle prima seduta della legislatura, prestano giuramento di essere fedeli alla Costituzione Repubblica e allo Statuto della Regione autonoma della Sardegna e di esercitare il loro ufficio al solo scopo del bene del Popolo sardo.

Art. 26

Riunioni obbligatorie e straordinarie del Parlamento

- 1) Il Parlamento della Sardegna si riunisce di diritto nei primi giorni non festivi dei mesi di febbraio, giugno e ottobre.
- 2) Si riunisce in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o su richiesta del Governatore della Regione o di un quarto dei suoi componenti.
- 3) Il Parlamento è convocato con le modalità previste nel Regolamento.

Art. 27

Validità delle deliberazioni del Parlamento

- 1) Le deliberazioni del Parlamento della Sardegna non sono valide se non è presente la maggioranza dei suoi componenti e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che sia prescritta una maggioranza speciale.

Art. 28
Pubblicità delle sedute

- 1) Le sedute del Parlamento sono pubbliche. Il Parlamento, tuttavia, per la trattazione di particolari problemi può deliberare, con voto unanime dei suoi componenti, di riunirsi in seduta segreta.

Art. 29
Legge statutaria

- 1) Entro sei mesi dalla promulgazione del presente Statuto sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, il Parlamento sardo approva, con le modalità previste per le procedure legislative speciali di cui all'art. 24, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la legge Statutaria.
- 2) La legge deve contenere disposizioni in materia di:
 - numero ed attribuzioni dei Ministeri del Governo;
 - disciplina organica dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei Deputati e dei Ministri del Governo;
 - disciplina organica dei referendum consultivo, abrogativo e propositivo;
 - procedimenti speciali di approvazione delle direttive comunitarie;
 - disciplina organica degli accordi con le altre Regioni italiane ed europee nelle materie di competenza della regione;
 - disciplina organica della sostituzione del Governatore con il Vicegovernatore nei casi stabiliti dal presente Statuto;
 - organizzazione e disciplina delle autonomie locali.

Art. 30
Approvazione dei documenti contabili annuali e pluriennali

- 1) Il Parlamento approva ogni anno, entro il 31 dicembre, il bilancio di previsione annuale e pluriennale presentati dalla Giunta regionale.
- 2) Nel caso di mancato rispetto del termine previsto nel precedente comma l'esercizio provvisorio del bilancio può essere autorizzato, con legge, per un periodo non superiore a due mesi e comunque entro e non oltre il 1 marzo dell'anno di riferimento.
- 3) Il Governo della Regione entro il mese di marzo dell'anno successivo presenta alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione il bilancio consuntivo dell'anno precedente.
La Corte dei Conti si pronuncia entro 45 giorni e il Parlamento lo approva entro i successivi 60 giorni.
- 4) La mancata approvazione dei documenti contabili nei termini previsti dai precedenti commi comporta l'automatica decadenza del Parlamento.

Art. 31
Legge Obiettivo

- 1) Al fine di valutare lo stato dello sviluppo socio economico e ambientale della Sardegna, entro

novanta giorni dal suo insediamento, il Parlamento, su proposta del Governo della Regione, approva la Legge Obiettivo.

- 2) La Legge Obiettivo contiene i seguenti elementi aggiornati, rapportati alla qualità media degli standard europei, e indirizzi:
 - a) analisi dello stato della situazione socio-economica della Regione;
 - b) stato della spesa della Regione;
 - c) mezzi economici ed organizzativi disponibili;
 - d) stato dei servizi e delle infrastrutture;
 - e) enucleazione degli obiettivi in tutti i settori di competenza che vincolino l'azione di governo;
 - f) tempi di verifica dell'efficacia e del perseguimento degli obiettivi che non eccedano il biennio;

Art. 32 Bilancio Sociale

- 1) Entro il 31 marzo di ogni anno il Parlamento approva su proposta del Governo della Regione il Bilancio Sociale.
- 2) Il Bilancio Sociale:
 - contiene l'insieme di dati e analisi rappresentanti la sintesi, anche in termini di risorse e mezzi impiegati, dell'attività dei diversi settori dell'amministrazione regionale;
 - evidenzia il livello di efficacia sociale raggiunto dalla amministrazione regionale nel perseguimento, a favore delle varie componenti della società sarda, dei fini sociali ed economici previsti.
 - presenta i risultati ottenuti sulla trasparenza delle procedure degli atti amministrativi.

Art. 33 Testi Unici

- 1) La Giunta regionale entro un anno dall'entrata in vigore del presente Statuto sottopone all'approvazione del Parlamento la raccolta coordinata e suddivisa per materia e settore della vigente normativa regionale.
- 2) La raccolta e il coordinamento dei testi delle leggi regionali vigenti, dopo l'approvazione del Parlamento sardo, costituiscono i testi unici delle leggi e delle norme della Regione Autonoma della Sardegna.
- 3) L'attività di iniziativa legislativa del Parlamento sardo si esplica attraverso la modifica, l'integrazione, il coordinamento e l'abrogazione delle norme contenute nei testi unici.

CAPO III Funzioni del Governo

Art. 34 Il Governo della Regione autonoma

- 1) Il Governatore e il Governo sono organi esecutivi della Regione.
- 2) Al Governo spettano le funzioni esecutive e regolamentari.

- 3) Il Governatore presiede, dirige e coordina l'attività del Governo.
- 4) Il numero e le competenze dei singoli Ministri e Ministeri vengono stabiliti dalla legge statutaria.

Art. 35

Il Governatore

- 1) E' eletto a suffragio diretto, universale e segreto. La sua elezione viene disciplinata con legge regionale nel rispetto di quanto previsto dall'art. 12 del presente Statuto.
- Il Governatore è il rappresentante della Regione Autonoma della Sardegna;
 - nomina e revoca i Ministri regionali;
 - comunica al Parlamento, entro dieci giorni dalla proclamazione dei risultati elettorali, l'elenco, con le relative competenze, dei Ministri del Governo regionale;
 - è il capo del Governo regionale che convoca e presiede e ne dirige e coordina l'attività;
 - è il responsabile dell'attuazione del programma di legislatura;
 - è il capo dell'Amministrazione regionale;
 - promulga i regolamenti regionali e indice i referendum;
 - provvede al mantenimento dell'ordine pubblico a mezzo della Polizia di Stato, che nella Regione dipende per l'impiego e l'utilizzazione dal Governo regionale.

Art. 36

Decadenza dalla carica di Governatore

- 1) Il Governatore decade dalla carica:
 - per violazioni della Costituzione repubblicana, del presente Statuto e della legislazione vigente con la procedura prevista dal comma 3° del successivo art 35;
 - per dimissioni;
 - a seguito dell'approvazione, con voto dei due terzi del Parlamento sardo, di una mozione di sfiducia, in base al procedimento definito con Regolamento interno;
 - per impedimento permanente, accertato dal Tribunale di Cassazione su richiesta del Parlamento sardo, che lo renda inabile all'esercizio della carica.

Art. 37

Il Vicegovernatore

- 1) Il Vicegovernatore viene eletto contestualmente al Governatore della Regione Autonoma della Sardegna.
- 2) Il Vicegovernatore fa parte del Governo regionale e svolge la funzione di Ministro per l'Attuazione del Programma di Governo.
- 3) Subentra al Governatore in caso di sua decadenza.

Art. 38

I Ministri

- 1) Ogni singolo Ministro è responsabile degli atti compiuti nelle materie di sua competenza e collegialmente per gli atti compiuti dal Governo.
- 2) Ogni singolo Ministro può essere sfiduciato e dichiarato decaduto con voto motivato e a maggioranza

assoluta da parte del Parlamento.

3) Il Governatore a seguito di dimissioni, di revoca dell'incarico da parte dello stesso Governatore, di sfiducia da parte del Parlamento di un Ministro, provvede entro 15 giorni alla sua sostituzione, dandone formale comunicazione al Parlamento che, nella prima seduta prevista, attiva le procedure per il giuramento del nuovo Ministro.

Art. 39

Partecipazione del Governo della Regione autonoma alle sedute parlamentari

1) I componenti del Governo Regionale hanno diritto a partecipare alle sedute del Parlamento sardo e delle Commissioni permanenti.

Art. 40

Decreti legge

1) Il Governo regionale può, in casi eccezionali di necessità e di urgenza, emanare decreti con valore di legge.

2) Quando, il Governo regionale adotta un decreto legge, deve il giorno stesso dell'emanazione presentarlo, per la conversione, al Parlamento che, anche se sciolto, è appositamente convocato e si riunisce entro cinque giorni.

3) I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro quarantacinque giorni dalla loro pubblicazione. Il Parlamento sardo può tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

4) I decreti legge non approvati dal Parlamento sardo non possono essere reiterati.

CAPO IV

Il Maggiore di Sardegna

Art. 41

Funzioni del Maggiore di Sardegna

1) Il Maggiore di Sardegna svolge funzioni di garanzia per il rispetto – da parte degli organi istituzionali della Regione – della Costituzione, della presente Carta Statutaria e della legislazione vigente, secondo il principio dell'equiordinazione e della sussidiarietà degli organismi di rappresentanza democratica del territorio della Sardegna.

2) Promulga le leggi regionali, qualora ravvisi la non regolarità delle procedure di approvazione, l'esistenza di norme che siano in contrasto con la Costituzione e con la presente Carta Statutaria, o non siano coordinate con la legislazione vigente o siano prive di adeguata copertura finanziaria, rinvia con formale motivazione, 15 giorni dalla data di ricevimento della relativa documentazione, le leggi al Parlamento per il loro riesame. Le leggi sono comunque promulgate se riapprovate integralmente dal Parlamento.

Art. 42

Elezione del Maggiore di Sardegna

1) Il Maggiore di Sardegna è eletto all'inizio della legislatura del Parlamento sardo, nella seduta successiva a

quella dell'elezione del Presidente e dell'Ufficio di presidenza del Parlamento stesso, da un'Assemblea composta dai Deputati del Parlamento sardo, dai Parlamentari nazionali ed Europei eletti nel territorio regionale e dai Sindaci eletti nei Comuni della Regione.

2) Il Presidente del Parlamento, entro 15 giorni dal suo insediamento, convoca l'Assemblea elettiva e la presiede.

3) L'elezione del Maggiore avviene a maggioranza dei due terzi degli aventi diritto al voto nelle prime tre votazioni. Qualora non si raggiunga il quorum richiesto, si procede ad una quarta votazione di ballottaggio fra i primi due votati nella terza votazione. Risulta eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti.

4) Il Presidente del Parlamento entro 15 giorni dalle dimissioni o decadenza del Maggiore convoca l'Assemblea, di cui al precedente 1° comma, per l'elezione del suo successore.

TITOLO III

Amministrazione, Finanze, Demanio, Patrimonio e Sicurezza

Art. 43

Funzioni amministrative

1) L'attività della Regione è svolta nel rispetto del principio della distinzione tra funzione politica e funzione amministrativa.

2) Spetta alla funzione di indirizzo politico la nomina e la revoca delle figure responsabili delle funzioni amministrative.

3) Il Difensore civico della Regione, su richiesta dei cittadini interessati, verifica la conformità dell'azione amministrativa ai principi della sussidiarietà, della trasparenza e dell'imparzialità.

Art. 44

Finanze

1) La Regione ha una propria finanza, coordinata con quelle dello Stato e dell'Unione Europea, in armonia con i principi della solidarietà e della sussidiarietà, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti.

Art. 45

Federalismo fiscale

1) La Regione, nel rispetto della normativa comunitaria e in attuazione dell'autonomia finanziaria, in armonia con l'art. 119 della Costituzione repubblicana, con apposita legge approvata dal Parlamento della Sardegna con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, definisce il regime delle sue entrate fiscali, istituendo tributi propri e adottando quelli statali vigenti, esigibili nel territorio regionale.

2) Per ciascun tributo sono definite caratteristiche generali, modalità di riscossione, soggetti obbligati ed esentati e relative misure.

In attesa della legge regionale di cui ai commi precedenti, la potestà sull'accertamento e riscossione di tutte le imposte vigenti istituite con legge dello Stato è attribuita competenza della Regione Sardegna.

3) Alla Regione spettano, per la parte di competenza territoriale, le entrate fiscali derivanti da attività svolte in Sardegna, soggette ad imposta, da imprese non aventi sede legale e fiscale nell'Isola. Alla Regione sono, inoltre, attribuite le imposte relative alla fruizione di beni dislocati nel territorio e quelle sulle produzioni

locali.

4) Entro sei mesi dall'approvazione dello Statuto, d'intesa fra Regione e Stato è definita la quota degli introiti fiscali percepiti nel territorio regionale da trasferire allo Stato a titolo di partecipazione alle spese di competenza dello Stato.

Art. 46 **Interventi per lo sviluppo economico**

1) La Regione al fine di favorire lo sviluppo economico dell'Isola con il concorso dell'Unione Europea e dello Stato:

- approva il Piano generale delle infrastrutture;
- istituisce la zona franca coincidente col suo territorio;
- disciplina un sistema di effettiva ed illimitata continuità territoriale per i trasporti delle persone e delle merci da e per la Sardegna con la Penisola italiana e i Paesi dell'Unione Europea;
- d'intesa con l'Unione Europea dispone aiuti economici alle imprese operanti nel territorio regionale per agevolare la ricerca tecnologica, gli insediamenti produttivi, la creazione e la commercializzazione dei prodotti isolani nei mercati italiani ed internazionali.
- approva un piano permanente, sostenuto da risorse finanziarie statali, da aggiornare ogni cinque anni, per favorire lo sviluppo culturale, sociale ed economica dell'isola. Tale piano, gestito dalla Regione, deve essere finalizzato alla progressiva eliminazione delle diseconomie conseguenti alla condizione di insularità, del ritardo socio-economico e infrastrutturale rispetto alla media dello Stato e come sostegno alla tutela e valorizzazione dell'identità nazionale della Sardegna.

Art. 47 **Partecipazione alla difesa della Repubblica**

1) La Regione con le risorse assegnate dallo Stato per l'uso da parte dell'Amministrazione militare di parti del territorio dell'Isola per la difesa e la sicurezza nazionale predisporre ed attuare uno specifico piano quinquennale di investimenti produttivi coordinato con il Piano di Rinascita di cui all'articolo precedente.

Art. 48 **Polizia**

1. Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Governatore a mezzo della polizia di Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale. Il Governatore può chiedere l'impiego delle forze armate dello Stato.
2. Tuttavia, il Governo dello Stato potrà assumere la direzione dei servizi di pubblica sicurezza, a richiesta del Governo della Repubblica congiuntamente al Parlamento sardo, e in casi eccezionali di propria iniziativa, quando siano compromessi l'interesse generale dello Stato e la sua sicurezza.
3. Il Governatore ha anche il diritto di proporre, con richiesta motivata al Governo della Repubblica, la rimozione o il trasferimento fuori dell'isola dei funzionari di polizia.
4. Il Governo regionale può organizzare corpi speciali di polizia amministrativa per la tutela di particolari servizi e interessi.

TITOLO IV
Sistema delle Autonomie Locali

Art. 49
Federalismo Interno

- 1) La Regione Autonoma della Sardegna è costituita dai Comuni e dalle Province quali forme di aggregazione e di associazione dei singoli Comuni.
- 2) La Regione Autonoma promuove la valorizzazione dei Comuni montani.

Art. 50
Funzioni Amministrative

- 2) Le funzioni amministrative spettano ai Comuni, salvo che per ragioni di esercizio unitario, siano assolve dalle Province o dalla Regione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Art. 51
Autonomia Finanziaria

- 1) Gli enti locali godono di autonomia finanziaria e di spesa;
 - Hanno autonomia fiscale, nei limiti stabiliti dalla vigente legislazione;
 - Godono di contributi assegnati dalla Regione, dallo Stato e dall'Unione Europea;
 - Compartecipano al gettito delle imposte riscosse nel proprio territorio.

Art. 52
I Comuni

- 1) I Comuni sono il nucleo dell'autogoverno del popolo sardo e amministrano nel nome e per conto della loro comunità.
- 2) La Regione Autonoma garantisce l'autonomia dei Comuni che la esercitano nel rispetto della presente Costituzione sarda e degli indirizzi della Regione. Il Parlamento sardo disciplina con legge la ripartizione delle risorse, rispettando come valore di riferimento i piccoli Comuni.
- 3) La Regione incentiva l'associazione fra i Comuni.
- 4) I Comuni, autonomamente, possono fondersi, o formare associazioni o unioni dei Comuni per l'esercizio delle proprie funzioni nelle forme stabilite dalla legge regionale.
- 5) Il Parlamento sardo disciplina con legge propria l'elezione delle Amministrazioni comunali.

Art. 53
Associazione dei Comuni

- 1) La Regione al fine di garantire la migliore qualità dei servizi e la massima economicità delle gestioni, con specifiche leggi regionali, incentiva l'associazione dei Comuni e istituisce la Città Metropolitana di

Cagliari, i relativi organi di gestione sono composti dai sindaci dei Comuni interessati o da loro rappresentanti.

Art. 54

Le Province

- 1) Le Province sono enti intermedi eletti in secondo grado, espressione dei sindaci della zona. La legge statutaria ne determina organi, funzioni, operatività e modalità di elezione.

TITOLO V

Rapporti della Regione autonoma con lo Stato centrale e con l'Unione europea

Art. 55

Partecipazione al Consiglio dei ministri della Repubblica

- 1) Il Governatore della Regione Autonoma partecipa alle riunioni del Consiglio dei ministri della Repubblica e dei Comitati interministeriali, con rango di ministro e con voto deliberativo, qualora siano in discussione norme legislative o provvedimenti, di competenza dello Stato, applicabili al territorio della Sardegna.

Art. 56

Iniziativa legislativa della Regione autonoma

- 1) Il Parlamento sardo può presentare alle Camere voti e proposte di legge su materie che interessano la Regione autonoma.
- 2) Il Governo sardo, quando constati che l'applicazione di un provvedimento dello Stato risulti dannoso all'Isola, può richiederne la sospensione per la Sardegna.
- 3) Tale richiesta obbliga il Governo Centrale al riesame dell'atto sospeso o alla decretazione di inapplicabilità nel territorio della Sardegna.

Art. 57

Soggettività nell'Unione Europea

- 1) La Regione Autonoma, tramite Il Governatore della Regione autonoma, o un Ministro del Governo sardo da lui delegato, partecipa alla formazione di norme e provvedimenti dell'Unione europea che riguardano direttamente la Sardegna.
- 2) Il Governatore della Regione autonoma prende parte con voto deliberante al Consiglio dei ministri europei quando siano in discussione provvedimenti e norme che riguardano direttamente la Sardegna.
- 3) La Regione Autonoma della Sardegna, in ragione delle sue peculiarità storiche, geografiche e politiche così come riconosciute dallo Statuto di autonomia speciale adottato nel 1948 e in armonia con il Preambolo e la presente Carta statutaria, richiede il riconoscimento del diritto di tribuna nelle sedute del Parlamento europeo.

Art. 58

Esecuzione dei trattati

- 1) E' attribuita alla Regione autonoma, nei limiti delle competenze previste dal presente Statuto, l'esecuzione dei trattati e delle convenzioni internazionali per la parte relativa al territorio regionale.

Art. 59
Ricorsi alla Corte costituzionale

- 1) Con deliberazione assunta a maggioranza dei deputati assegnati, il Parlamento sardo:
- propone ricorso di incostituzionalità e si costituisce innanzi alla Corte costituzionale nei conflitti di attribuzione previsti dalla Costituzione della Repubblica;
 - autorizza il Governo regionale a presentare richiesta per conflitto di attribuzione ed a costituirsi innanzi alla Corte costituzionale.

Art. 60
Consulta statutaria

È istituita con legge del Parlamento sardo, che la disciplina, la Consulta statutaria con il compito di decidere sulla compatibilità delle leggi del Parlamento sardo con il presente Statuto e di dirimere i contrasti eventualmente sopravvenuti fra organi della Regione tra la Regione autonoma, i Comuni, le Province e fra gli enti del sistema autonomista.

TITOLO VI
Disposizioni finali e transitorie

Art. 61
Iniziativa di revisione

- 1) L'iniziativa della revisione del presente Statuto può essere esercitata dal Parlamento sardo, dal Governo della Regione autonoma e da ventimila elettori.

Art. 62
Modifiche dell'organizzazione dei poteri

- 1) Qualora abbia per oggetto modifiche all'organizzazione dei poteri della Regione autonoma, la proposta di revisione deve essere approvata dall'Assemblea costituente del popolo sardo nel caso di devoluzione di competenze allo Stato e inviata, se il caso dopo referendum confermativo, al Parlamento della Repubblica che entro trenta giorni dalla trasmissione può esaminarla
- 2) La costituzione della Nazione sarda in Regione Autonoma della Sardegna nell'ambito della Repubblica italiana non cancella i suoi diritti storici.

oooooooo

COMMENTO

Cenni storici

L'attuale Stato italiano, con popolo, territorio e vincolo giuridico, oggi chiamato Repubblica Italiana, è nato di fatto e di diritto a Cagliari-Bonaria il 19 giugno 1324 ad opera dei catalano-aragonesi che gli diedero il titolo e il nome di Regno di Sardegna.

Fino al 1720 fu uno Stato sovrano ma imperfetto, cioè senza la facoltà di stipulare individualmente trattati internazionali (*summa potestas*), perché facente parte, in "unione reale", di una aggregazione di Stati detta Corona d'Aragona, la quale, nel 1516, insieme con la Corona di Castiglia, formò la Corona di Spagna.

Nel 1720, sganciato dalla Corona di Spagna a conclusione della guerra per la successione di Carlo II, il Regno si aggregò, in una forma di tipo federativo, col Principato di Piemonte, il Ducato di Savoia e la Contea di Nizza.

L'insieme si chiamò Regno di Sardegna.

La federazione finì con la "perfetta fusione" del 3 dicembre 1847, quando lo Stato da composto divenne unitario o semplice, con un unico territorio ed un potere pubblico congiunto (legislativo, esecutivo, giudiziario).

Il nome di Regno di Sardegna, dato allo Stato, si mantenne fino al termine delle prime due guerre risorgimentali. Il 17 marzo 1861, con legge n. 4671, il nome fu cambiato in Regno d'Italia.

In seguito al risultato del *referendum* popolare del 2 giugno 1946, lo Stato ha mutato titolo e nome in Repubblica Italiana.

Dal vecchio al nuovo Statuto sardo

La Legge Costituzionale del 26 febbraio 1948 n. 3, per la quale oggi si sente l'esigenza di una profonda ed innovativa riforma, trovava la sua ragion d'essere nell'immediata e concreta attuazione della Carta Costituzionale effettuata dall'Assemblea Costituente nel dicembre del 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948, il cui Titolo V, parte II, dava vita ad un nuovo assetto costituzionale dello Stato italiano rendendolo repubblicano, parlamentare, di compiuta e piena democrazia, articolato su base regionale.

L'Assemblea Costituente, approvando le leggi costituzionali per quattro diverse regioni periferiche italiane, tra cui la Sardegna, riconosceva alle stesse una "speciale" autonomia in attuazione del disposto di cui all'art. 116 della Costituzione, che prevedeva che fossero «... attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali».

Con la Legge Costituzionale-Statuto Speciale n. 3 del 1948, la Sardegna ottenne così il riconoscimento di una forma "speciale" di autonomia, non solo per la sua particolare condizione geografica, ma anche per quelle economico-sociali e, per la prima volta, l'attribuzione ad essa di poteri di autonomia legislativa ed amministrativa.

Si affermava inoltre, in astratto, il riconoscimento di posizioni autonomistiche in capo al Popolo sardo; anche se, in pratica, le norme transitorie e finali (in particolare l'art. 56) ne hanno poi precluso la piena e sostanziale realizzazione.

Del resto, pure le norme di attuazione dello Statuto sardo non hanno consentito in seguito una completa e concreta autonomia regionale, anche perché molte di esse hanno subito diverse censure di incostituzionalità.

L'attuale nostro Statuto Speciale è, quindi, il frutto di un "riconoscimento" che promana dall'alto, da un'autorità centrale e centralista, che via via nel tempo ha demandato a sua discrezione (talvolta per propria convenienza) diversi poteri, sia legislativi sia amministrativi. Esso è, pertanto, espressione di una volontà

statale centrale e non regionale; e, forse, men che meno autonomista.

Ne consegue che non possiamo limitarci ad una semplice riforma dello Statuto vigente che non soddisferebbe nei sardi la concreta e piena esigenza – in termini politici – di un’appropriata e moderna autonomia regionale, anche e soprattutto se riferita ad un nuovo auspicato assetto federativo dello Stato.

Si manifesta dunque, in tutta evidenza, la necessità di concepire e riscrivere una nuova Carta costituzionale o Statuto speciale per la Sardegna, una *Carta de Logu noache* non sia più una graziosa elargizione del potere centrale dello Stato ma una vera espressione democratica della volontà del Popolo sardo.

E se può esser vero che, per il passato, la mancata esaltazione dell’autonomia può essere attribuita (anche) a colpe della classe politica regionale e nazionale, è fuor di dubbio che il “vecchio” Statuto non è ormai più idoneo allo scopo, perché strumento superato sia sul piano giuridico-costituzionale che su quello economico, sociale e culturale.

Il federalismo funzionale

Tradizionalmente, nella dottrina costituzionalistica gli Stati membri di una Federazione e le Autonomie regionali all’interno di uno Stato unitario vengono sostanzialmente considerati come differenti tipologie del concetto di autonomia. Ai fini che qui interessano, entrambi i sistemi possono essere ricompresi nell’unico concetto di “*federalismo funzionale*”, nella misura in cui gli enti territoriali soddisfacciano determinati requisiti minimi di autonomia giuridica e politica.

Punto di partenza è naturalmente l’esistenza di due (o più) ordini di governo che agiscano direttamente sui cittadini. Nella tradizionale configurazione dello Stato federale dovrebbe trattarsi di ordini di governo sovrapposti all’ambito delle comunità locali, ma nella realtà dei nuovi modelli federali anche il governo locale diventa in qualche modo elemento costitutivo dello Stato federale. Nel passaggio da modelli imperniati sull’idea della sovranità statale a modelli destinati a confrontarsi con la logica della *multilevel governance*, questo primo requisito diventa in realtà sempre più labile e meno percepibile: tutte le esperienze statuali democratiche conoscono ormai una pluralità di luoghi e di istituzioni chiamati a interferire con la vita dei cittadini.

Secondo requisito è l’esistenza di una *Costituzione scritta* che distribuisca competenze, funzioni e risorse finanziarie, modificabile solo col consenso – diretto o per via di forme di rappresentanza a livello centrale – di una parte significativa delle entità federate. E’ necessaria, dunque, una distribuzione di rango costituzionale dell’autorità legislativa e amministrativa ed una corrispondente allocazione delle risorse finanziarie fra gli ordini di governo, tale da assicurare a ciascuno di essi una qualche area di genuina autonomia.

Per quanto riguarda i profili dell’autonomia finanziaria, il Comitato condivide l’assunto che il federalismo non possa comportare *sic et simpliciter* la totale attribuzione al territorio (o il ritorno ad esso, nelle esperienze in cui la riscossione è centralizzata) di tutte le ricchezze prodotte dal territorio medesimo. Al di là della difficoltà teorica dell’individuazione del luogo di produzione della ricchezza in un’economia moderna, resta il fatto che un’organizzazione federale non può non prevedere che al centro giungano (o rimangano) almeno le risorse per il pagamento del debito pubblico, per le funzioni statali unitarie, per un fondo di perequazione e solidarietà e di finanziamento di interventi speciali.

Conseguenza del rango costituzionale del riparto di competenze è l’esistenza di meccanismi che permettano la giustiziabilità nelle reciproche competenze. Nei modelli federali e regionali – che anche sotto questo profilo presentano ormai poche differenze si assiste a un sempre più ampio e massiccio intervento delle giurisdizioni costituzionali e supreme nella definizione, costruzione, attuazione e interpretazione del rapporto tra centro e periferie.

Di particolare rilievo è il *coinvolgimento delle entità substatali nella determinazione dell’indirizzo politico centrale*, in particolare attraverso una Camera rappresentativa delle istanze substatali predette. In

verità, la presenza di una seconda Camera rappresentativa delle istanze substatuali va considerato un elemento tendenziale, ma non costitutivo degli Stati federali. Infatti, la partecipazione delle entità substatuali alla determinazione delle grandi scelte politiche del Paese può in realtà avvenire anche attraverso l'istituzione – formalizzata o meno – di meccanismi di collaborazioni intergovernative nelle aree in cui le responsabilità sono condivise o sovrapposte (accordi, intese, organi comuni, forme di partecipazione procedimentale ecc.).

D'altronde, è stato già correttamente osservato che quest'ultimo profilo caratterizza ormai non solo i modelli federali o regionali, ma tutte le democrazie pluraliste contemporanee.

E' osservazione comune che lo Stato sociale abbia aumentato il livello di intervento pubblico, distribuendo le funzioni tra tutti i livelli istituzionali ovvero a privati o associazioni, e imponendo meccanismi di cooperazione tra di essi per il raggiungimento degli obiettivi. L'intreccio di questi fenomeni fa sì che il modello del federalismo duale o competitivo sia ormai un ricordo del passato: tutti i modelli federali sono ormai più o meno improntati al *modello cooperativo o collaborativo*.

Ma il dato più interessante lo si ricava dalle più recenti Costituzioni federali, dove inizia ad emergere il tentativo di costruire un federalismo a più livelli. In questo nuovo quadro, non rappresenta dunque un'anomalia il modello italiano sancito nel nuovo art. 114 Cost., secondo cui “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” e “i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”.

La questione sul tappeto, quindi, non è quella dello Stato federale, bensì quella di “modelli federali di governo”, vale a dire modelli che coniughino – sia pure in maniere diverse – un certo qual livello di unitarietà con un significativo grado di autonomia dei livelli substatuali e intermedi di governo.

Riassumendo: in un sistema multilivello (e di pariordinazione) quale quello configurato nel nuovo assetto costituzionale italiano, l'autonomia deve prevedere l'attribuzione di proprie competenze nell'ambito delle funzioni pubbliche; consentire l'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e, eventualmente, anche giurisdizionali, ed assicurare le dotazioni finanziarie a ciò necessarie; deve, inoltre, possedere un proprio sistema democratico e, su tale presupposto, non soltanto formulare autonomamente i propri obiettivi politici volti alla realizzazione del bene comune ed esercitare un proprio responsabile controllo, ma essere anche capace di partecipare attivamente ai meccanismi cooperativi a livello (inter)regionale, centrale e, possibilmente, internazionale.

La costruzione della “nuova” specialità

È stato autorevolmente sostenuto che, se si aprirà finalmente una nuova fase costituente, essa – per la storia e le caratteristiche del nostro Paese – non potrà che avvenire secondo i principi del federalismo, intendendo per federalismo quel sistema che prevede l'istituzione programmata di livelli di potere indipendenti ma tra loro coordinati, operanti sulla base dei principi di solidarietà e sussidiarietà.

Un sistema, pertanto, che riaffermi l'unità e l'indivisibilità dello Stato e che sia incompatibile vuoi con una visione centralistica o neo-centralistica come pure con qualsivoglia ipotesi di secessione.

Significa, questo, il definitivo declino della specialità?

Certamente no. La specialità non è un istituto che possa sparire per il solo fatto che si crei un ordinamento tendenzialmente federalistico che pareggi tutte le Regioni per quanto attiene all'autonomia finanziaria e al trasferimento dei poteri legislativi. Piuttosto, è un istituto che va (ri)visto alla luce di alcuni punti cardine, messi in evidenza dalla più attenta e moderna dottrina. Così:

- non possono essere imposte modificazioni degli ordinamenti delle autonomie speciali senza il loro consenso (*principio pattizio*)
- nel processo di riscrittura degli Statuti speciali e di approvazione delle correlate “leggi statutarie” non è sufficiente un mero adeguamento al mutato assetto costituzionale, ma è necessario rafforzare lo sviluppo e la valorizzazione delle singole realtà regionali (*principio di valorizzazione delle specialità*)

- la rappresentanza delle autonomie speciali nei confronti dello Stato non può che essere singolare e individuale (*principio di differenziazione delle sedi di concertazione*)
- le autonomie speciali e i loro enti locali costituiscono un sistema integrato ed omogeneo con cui lo Stato si deve rapportare in modo unitario e non frammentario (*principio di differenziazione nell'ordinamento degli enti locali*)
- il particolare ordinamento finanziario delle autonomie speciali deve essere coerente con il complesso dei poteri e delle funzioni loro riconosciute, nonché con la tipicità delle singole situazioni che ne caratterizzano i rispettivi territori (*principio di autonomia fiscale e di differenziazione dei sistemi finanziari delle autonomie speciali*).

Per quanto riguarda la Sardegna, va detto a chiare lettere che i Sardi non intendono rinunciare alla loro autonomia speciale, ma anzi riaffermano i diritti storici alla promozione della propria identità, frutto di processi secolari.

Rivendicare oggi il mantenimento e l'ampliamento della specialità significa dimostrare che questo particolare assetto istituzionale è necessario per risolvere tutta una serie di problemi reali, per affrontare i quali sono certo insufficienti i poteri delle regioni ad autonomia ordinaria, ma anche quelli "speciali", ormai inadeguati alle nuove esigenze.

È su queste esigenze – *specifiche e dimostrabili* – che va rimodulata la specialità, senza limitarsi ad affermazioni assiomatiche su basi meramente ideologiche.

Per quanto riguarda la Sardegna in particolare, è convinzione comune che questa *reinvenzione* della specialità sia un'esigenza non più rinviabile e, soprattutto, per quanto si è già detto e si dirà nel prosieguo, che non possa essere lasciata al solo legislatore costituzionale, ma debba essere fatta propria dalla classe di governo regionale e, prima ancora, dal Popolo sardo.

Ciò comporta la necessità di sviluppare azioni politiche che abbiano come obiettivo la soluzione di problemi specifici della Comunità regionale. Non è pertanto sufficiente limitarsi a seguire gli indirizzi che vanno affermandosi in ambito statale, ma occorre saper proporre scelte originali adeguate alla diversità delle esigenze.

Da qui l'individuazione e l'analisi dei poteri che necessitano alla Regione Sarda per tener conto di priorità fondamentali quali la continuità territoriale, l'energia, le risorse idriche, il credito, gli strumenti di informazione e diffusione della cultura, l'ambiente, il lavoro. In sostanza, tutto quanto occorra per lo sviluppo della propria comunità.

La condizione fisico-geografica

La particolare posizione geografica della Sardegna rispetto al Continente, congiunta agli altri fattori sopra ricordati, legittima la pretesa del giusto riconoscimento di una condizione di relativa indipendenza, alla quale corrisponda una *sfera di autodeterminazione* non è liberamente avocabile dallo Stato.

Questa sua condizione fisico-territoriale ha infatti favorito in modo innegabile, soprattutto in passato, la costituzione di forme di cultura autoctone, le quali, pur subendo oggi un difficile confronto con la cosiddetta civiltà industriale e consumistica, influiscono tuttavia sulle caratteristiche dei costumi e sui comportamenti individuali e collettivi della popolazione.

Da questa condizione fisico-geografica derivano caratteri e problemi specifici legati sia *all'insularità che alla perifericità* dovuta alla sua collocazione *al centro del Mediterraneo occidentale*.

L'insularità.

La condizione di insularità e perifericità costituisce il presupposto solido per il riconoscimento di particolari condizioni di autonomia, giacché provoca, di per sé, una differenziazione, presentandosi la Sardegna come spazio fisico e socio culturale chiaramente identificabile rispetto agli spazi circostanti. Tale condizione, se assunta consapevolmente come valore e non come marginalità, significa anche autoriconoscimento e quindi

necessità di autogoverno per la conservazione delle proprie diversità, nell'ambito di un fitto dialogo, contatto e confronto con l'esterno, e nonostante i forti legami, le dipendenze e le interconnessioni con esso. In sostanza, la forte valenza positiva dell'insularità risiede nella *capacità di concepire la diversità*, nel rispetto del principio costituzionale del pluralismo posto alla base della nostra convivenza civile. Ma perché l'insularità non divenga fattore negativo di isolamento, marginalità, disvalore che porta alla necessità di piena omologazione col centro e alla perdita totale della propria identità, è indispensabile dotare la Regione Autonoma della Sardegna dei *massimi poteri* in ordine alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, linguistico, archeologico storico e ambientale, che è parte fondamentale della identità-diversità sarda, e nel contempo realizzare, d'intesa con lo Stato, la piena continuità territoriale che ponga la Sardegna in una condizione di pari opportunità di comunicazione e scambio con il resto dell'Italia e d'Europa.

Va da sé che il concetto di continuità territoriale va allargato sino a ricomprendervi anche il collegamento con il resto del mondo, consentito oggi con le nuove tecnologie telematiche, che permettono ormai la piena apertura verso l'esterno senza limiti di accesso. In altre parole, la Sardegna deve rivendicare una illimitata ed effettiva continuità territoriale. Anche in questo campo è necessario dotare la Regione di quei robusti poteri che le consentano di trattare con lo Stato su un piano di pari dignità istituzionale.

Particolare collocazione geografica.

Quanto all'elemento della *particolare collocazione geografica*, Sardegna al centro del Mediterraneo occidentale, è opportuno riflettere sul fatto che il territorio insulare non può essere considerato separato da ogni altra realtà fisica. Infatti, il mare non è un vuoto, ma è esso stesso entità fisica e di non poco conto, visto che per millenni è stato per i sardi l'unica via di comunicazione che ha permesso rapporti economici, politici e militari, conquiste, scambi culturali e acculturazioni.

In particolare, il Mediterraneo è destinato a riconquistare un ruolo di centralità quale via di comunicazione e di scambi internazionale, Tanto che la stessa Unione Europea sta predisponendo un programma che prevede lo stanziamento di notevoli risorse finanziarie per azioni volte alla valorizzazione dell'area mediterranea, teso al riequilibrio della politica europea.

In questo quadro, la Sardegna può, grazie alla sua collocazione geografica e alla specialità della propria autonomia, rivendicare ed esercitare realmente un ruolo attivo e da protagonista.

Il valore della cultura

Nel processo di globalizzazione che investe il mondo moderno, i parametri sui quali costruire relazioni culturali (ma anche economiche, politiche ecc.), non hanno più come loro esclusivo presupposto gli Stati, ma anche entità ultrastatali ed infrastatali le quali hanno ormai la tendenza ad entrare in connessione diretta tra loro, provocando un processo di *erosione dello Stato* e di arretramento della sovranità; tendenza che trova la sua genesi anche nell'accentuazione della velocità di trasmissione, per cui eventi locali vengono influenzati da eventi lontani.

Si evolvono così, di pari passo, da un lato l'appannamento delle identità statali, dall'altro il riemergere delle identità regionali. Le origini di tale processo non possono essere cercate nella sola globalizzazione del sistema economico e negli altri fattori a questo collegati, ma anche nella *maggiore permeabilità culturale delle frontiere* che la ridimensionata sovranità dello Stato rende sempre più accentuata.

La necessità di realizzare in ogni comunità locale (o comunque in ogni zona territorialmente circoscritta) un centro che sia in grado di dialogare con gli altri centri richiede uno sforzo affinché ognuno di questi meglio definisca una propria identità ed una specifica originalità da immettere nel sistema di relazioni.

Emerge allora, in tutta la sua importanza, il problema delle culture locali. L'identità locale infatti (necessaria perché al processo di globalizzazione faccia da contrappeso il parallelo processo di "localizzazione") raccoglie in sé anche la categoria *cultura* ed in particolare la categoria *cultura locale*.

Se è vero che l'identità culturale contribuisce, nell'era della globalizzazione, a formare e rafforzare la

specificità di ciascun centro rispetto a tutto il sistema, così che ognuno di questi possa svolgere un ruolo positivo nello scambio dialogico con gli altri, risulta allora essenziale un effettivo processo di rivalutazione delle diverse manifestazioni delle culture locali.

L'accostamento politica culturale – autonomie territoriali suggerisce una riflessione nella quale l'idea di cultura contamina l'idea stessa di *Stato multicentrico* e anche – è il nostro caso – di *Regione multicentrica*, contribuendo ad individuare nuovi spunti, nel tentativo di cercare risposte istituzionali. Il rischio che si corre nel delineare legislativamente ruoli e compiti di individuazione e valorizzazione nel campo culturale è quello di cadere in “concettualizzazioni” e “teorizzazioni” della cultura e delle culture, necessarie nella predisposizione di un testo legislativo.

Per teorizzare, infatti, si intende definire un concetto antitetico rispetto a quello di *diversità*: tramite la teorizzazione sono formulati modelli relazionali e categorie astratte che si ergono al di sopra della confusione delle differenze. La teorizzazione tende a favorire le somiglianze sulle differenze.

Muovendo da questo assunto sociologico, risulta difficile pensare ad una politica culturale rivolta alle identità locali, che passi attraverso lo strumento della produzione normativa accentrata: per quanto ben congegnata, la legislazione culturale finirebbe per elaborare concetti che, ingabbiando la diversità culturale in schemi prefissati, sortirebbero un effetto contrario rispetto al tentativo di configurare la varietà del contesto locale.

È interessante riportare l'opinione di chi, prescindendo da un significato convenzionale e stereotipato dell'idea di cultura, evidenzia come questa assuma un significato più pregnante se considerata come «... una cornice fondatrice di senso, all'interno della quale gli uomini vivono e danno forma alle loro convinzioni, solidarietà e al loro sé, e come una *forza regolatrice* fatto di questioni di convivenza umana». L'idea di una cultura intesa come forza regolatrice in fatto di questioni di convivenza umana solleva il *problema del significato della politica culturale regionale in relazione al modo di pensare l'autonomia*.

Se, infatti, la cultura locale assume un ruolo determinante nel definire l'identità culturale di un territorio, tanto da essere identificato in essa, il fatto di considerare la cultura come forza regolatrice potrebbe essere utile per tracciare uno dei molteplici significati che può assumere il concetto di autonomia.

Il contesto nel quale la forza regolatrice si afferma, non potrebbe non essere profondamente caratterizzato dalle regole che da quella scaturiscono; regole che, organizzandolo ed istituzionalizzandolo – secondo quel processo che vede la cultura come fattore che “trasforma gli uomini in gruppi organizzati” – lo configurerebbero come un'entità, appunto, autonoma.

In quest'ottica, ogni autonomia, considerata come forza regolatrice dei propri interessi, assumerebbe un significato importante nel rapporto con lo Stato in generale e con la Regione nel nostro caso e con le altre autonomie omologhe.

Il *sistema multicentrico* quale l'autonomia *si crea da sé* perché voluta e affermata da ogni singolo centro, dovrebbe elaborare un corrispondente sistema nel quale, ad ogni nodo si potrebbe fra corrispondere quel momento di definizione dell'*autocoscienza dell'identità locale* vede impegnata la politica culturale e i fattori dei quali la stessa si compone: tra questi un ruolo importante assume il *sistema dell'istruzione*.

Nel campo dell'istruzione, sono ormai forti le tendenze volte a definire un quadro del sistema che rifletta la pressante tendenza autonomistica che accompagna la crisi in atto dello Stato accentratore e quella auspicata dell'attuale modello di Regione: in questo senso gli istituti scolastici, che rappresentano *le microcellule* compongono l'intero assetto, potrebbero appunto costituire quei laboratori di *prima percezione* dei dati necessari ad elaborare i tratti identificativi del contesto locale nel quale sono situati.

Anche in relazione alla questione di *reinventare la specialità*, l'istruzione scolastica nel territorio del quale fanno parte i diretti destinatari-soggetti attivi della stessa, significa sviluppare un concreto percorso che porti ad identificare quel concetto di “*autonomia per*” quale si racchiude lo stesso modo di intendere la specificità del contesto territoriale che richiede un regime differenziato.

Tale specialità può, infatti, essere pensata come il risultato di una specificità continuamente elaborata e sperimentata *sul campo*, piuttosto che come una caratteristica aprioristicamente e definitivamente conferita. Una impostazione della politica culturale e dell'istruzione, dunque, capace di stimolare il formarsi di una

cultura sociale, giuridica ed economica dell'autonomia e della specialità, come caratteristiche vive e sentite dai centri autonomi che per loro tramite costruiscono e definiscono continuamente una propria identità. Sembrerebbe perdere spessore, in tal modo, quella malcelata tendenza che vede l'autonomia e la specialità come costituite da una sorta di *mito fondativo* base regionale, immutabile e definitivamente affermato. Anche il settore dell'istruzione tende ad assumere una più marcata valenza regionalistica in un quadro di maggiore definizione dei poteri culturali da attribuire alle realtà locali nella costruzione di quel *regionalismo culturale* quale la dottrina costituzionalistica vedrebbe impostato il nuovo regionalismo italiano.

Il binomio istruzione-autonomia sembra così potersi definire come un'esigenza ormai ineliminabile del sistema multicentrico, nel quale ogni unità si autodefinisce a seconda delle proprie caratteristiche e delle proprie attitudini, senza ricevere dall'alto aprioristiche definizioni.

Si va inoltre rafforzando l'idea che l'autonomia, al fine di poter essere definita come tale, non deve riguardare solo "la ripartizione dei poteri tra i soggetti istituzionali" (centrali e periferici), ma deve *coinvolgere in maniera più diretta le stesse realtà sociali* che questi rappresentano: queste realtà, poste in primo piano e non considerate secondariamente, rispetto alle relative istituzioni, possono realmente esprimere i caratteri differenziali che ne determinano la specialità. Sviluppare questa tendenza significa rimettere in discussione gli assetti fino ad ora determinati: non più lo Stato-istituzione (e dunque Regione-istituzione) per la società, ma *la società che si autodefinisce*, nel modo ad essa più consono una propria identità ed i mezzi per il soddisfacimento dei propri interessi.

Un primo riflesso di questa ulteriore tendenza sembra insito nel processo che porta ad attribuire spazi di autonomia non solo in capo a soggetti pubblici, ma anche in capo a *soggetti sociali*.

Sotto questo aspetto può allora sottolinearsi come un autentico *multicentrismo dal basso* possa essere realizzato solo se realmente, nel definire le autonomie, vengono coinvolte, accanto alle istituzioni locali, anche le realtà sociali locali.

Il passaggio dal modello del *welfare State* a quello del *welfare society*, stabilendo con esso uno stretto rapporto, il passaggio da un sistema culturale fortemente accentrato, che vede nella definizione dell'identità statale e di quella nazional-regionale il suo primo obiettivo, ad uno che, al contrario, vede riemergere un'identità culturale locale. L'integrazione pubblico-privato, letta dal punto di vista culturale, dovrebbe allora invadere tutti i campi nei quali la politica culturale trova spazio, compreso quel settore di *prima percezione della cultura* è l'istruzione.

Per questo motivo, anche il sistema sul quale si basa l'organizzazione dell'istruzione dovrebbe lasciar spazio ad un forte radicamento nel contesto locale, nel quale ogni istituto scolastico è situato, affinché non solo dal punto di vista organizzativo, ma anche sotto il profilo contenutistico, possa effettivamente parlarsi di un maturo *regionalismo culturale*.

La lingua sarda e la tutela delle minoranze linguistiche

Il discorso sulla cultura conduce direttamente alla questione della lingua sarda.

La lingua sarda, in tutte le sue varianti, è uno degli elementi fondamentali per il riconoscimento dello *status di Nazione* del Popolo sardo

Tra gli aspetti che suscitano maggiore perplessità, leggendo il vigente vecchio Statuto della Sardegna, vi è quello dell'assenza pressoché totale di una norma che in qualche modo richiami la lingua e la cultura isolana, che pure sono di valore primario. Il tutto appare veramente strano se si pone mente che nel periodo di emanazione dello Statuto, nel 1948, la grande maggioranza degli isolani si esprimeva abitualmente in "*limba*".

Ancor'oggi, da un'indagine effettuata dal Ministero dell'Interno sulla consistenza delle minoranze linguistiche in Italia, emerge che, nel 2005, i sardi, con ben 1 milione e 269 mila persone capaci di esprimersi nella lingua locale, sono il gruppo linguistico più numeroso presente in Italia, a fronte dei 700 mila friulani, dei 290 mila altoatesini, dei 200 mila francofoni e dei 60 mila ladini. Pure un'indagine

condotta dalle Università di Cagliari e Sassari per conto della Regione certifica che il numero di sardi capaci di esprimersi o di comprendere le lingue locali supera il milione e mezzo: oltre il 97 per cento della popolazione.

È perciò incomprensibile che, su un aspetto così importante per la vita di così tante persone, la prima proposta di legge (di iniziativa popolare) sia stata presentata al Consiglio regionale solo il 13 luglio 1978, a 30 anni dall'emanazione dello Statuto, e che si sia dovuto aspettare il 1° agosto 1980 per una proposta di iniziativa consiliare e l'8 agosto dello stesso anno per un disegno di legge.

Deve essere considerata conseguenza di tale "distrazione" anche il fatto che solo nel 1997, a seguito di discussioni molto accese, di un *iter* legislativo molto travagliato, caratterizzato da bocciature in aula, rinvii governativi, impugnazioni davanti alla Corte Costituzionale, sia stata approvata e sia entrata in vigore (a 49 anni dalla emanazione dello Statuto) la L.R. 15 ottobre 1997, n. 26, concernente la "Promozione e valorizzazione della cultura e della lingua sarda" (legge ordinaria regionale, non legge costituzionale).

Quanto detto porta a constatare che il problema della lingua, con tutti i suoi risvolti culturali e sociali, è stato sottovalutato per molti decenni dalla classe politica regionale la quale, al contrario di quanto avvenuto nella Valle d'Aosta, nel Trentino-Alto Adige e nel Friuli-Venezia Giulia, ha evidentemente giudicato il problema talmente secondario da non meritare una qualsiasi regolamentazione statutaria o di legislazione ordinaria.

Malgrado tale "disimpegno", non può disconoscersi il ruolo estremamente importante avuto dalla lingua sarda nella storia dell'Isola e ricordare che essa deriva, al pari dell'Italiano e delle altre lingue romanze, da un autonomo, parallelo e contemporaneo processo di "volgarizzazione" del latino.

La conseguenza "naturale" di tutto il discorso sulla lingua è che il Sardo, per il suo valore culturale e sociale, dovrà essere considerato, nel quadro costituzionale che sarà delineato dal nuovo Statuto, la lingua ufficiale della Regione, al pari dell'Italiano. Occorre quindi pensare ad una "tutela" che miri a coltivarlo e a salvaguardarlo, garantendo con esso la conservazione e lo sviluppo dell'identità sarda.

Un obiettivo più che legittimo, che trova fondamento nella Costituzione repubblicana, la quale, oltre a sancire un generale divieto di discriminazione in ragione della lingua (art. 3), prende espressamente in considerazione le minoranze linguistiche, impegnando la Repubblica – all'art. 6 – a garantirne la tutela "con apposite norme".

In realtà, il valore di tutela positiva e promozionale che esprime l'art. 6 Cost. vanta una propria autonomia concettuale, tale da trascendere il mero divieto di discriminazione per motivi linguistici. A ben vedere, infatti, la *tutela negativa* tramite il divieto di discriminazioni per motivi linguistici (ex art. 3 Cost.), se può risultare adeguata per le minoranze, cd. necessarie, che aspirano all'integrazione nel gruppo sociale di riferimento, può rivelarsi insufficiente per la protezione di quelle che, diversamente, vorrebbero veder promosse e valorizzate le proprie peculiarità identitarie attraverso un forma di *tutela positiva* implichi trattamenti normativi privilegiati e, pertanto, derogatori del principio di eguaglianza.

Nella stessa giurisprudenza costituzionale, del resto, si è fatta strada la convinzione che il principio costituzionale di tutela delle minoranze linguistiche, rispetto a quello di eguaglianza, rappresenti "qualcosa di diverso e di più".

Aspetto essenziale della tutela costituzionale delle minoranze linguistiche è – non a caso – proprio l'uso della lingua materna nell'ambito della comunità di appartenenza, la quale si pone – come efficacemente sottolineato dal giudice costituzionale – quale *elemento fondamentale di identità culturale* come mezzo primario di trasmissione dei relativi valori e, conseguentemente, di garanzia dell'esistenza e della continuità del patrimonio spirituale proprio di ciascuna minoranza etnica.

La particolare attenzione del costituente si deve, molto probabilmente, oltre al carattere permanente e involontario che distingue le minoranze linguistiche da quelle politiche, sociali e religiose, anche alla circostanza che esse sono quelle nelle quali più forte è la dimensione di gruppo, di comunanza di abitudini e cultura per le quali la tutela deve perciò essere, di massima, più collettiva che individuale.

In un contesto politico e istituzionale nel quale il principio di maggioranza ha conquistato, negli ultimi anni, una diffusa centralità non solo quale generale criterio di decisione pubblica, ma anche quale regola per la

formazione delle assemblee politiche, il valore della tutela delle minoranze linguistiche – tra le altre – ci richiama all'importanza che assume la difesa delle identità e delle diversità per la costruzione di società democratiche e pluraliste.

Del resto, quanto la tutela delle minoranze linguistiche rappresenti un valore essenziale e indefettibile nelle società civili e democratiche è ben testimoniato dall'art. 14 della Convenzione europea sui Diritti dell'uomo, dall'art. 13 del Trattato CE, dalla Carta europea delle lingue di minoranza, dall'art. 22 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, i quali – seppure con intensità e accenti diversi – si preoccupano di bandire ogni forma di discriminazione fondata sulla lingua o sull'appartenenza etnica.

Per quanto riguarda la lingua sarda, il legislatore statale ha provveduto a dettare una disciplina generale di attuazione dell'art. 6 della Costituzione solo con la recente legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante norme in materia di minoranze linguistiche storiche. Si tratta di una legge organica e di principi che, al termine di un lungo e travagliato iter parlamentare, impegna lo Stato a tutelare la lingua e la cultura anche di quelle minoranze linguistiche le quali, rimaste prive di ogni considerazione normativa, non hanno potuto godere dei benefici concessi alle minoranze linguistiche cosiddette “riconosciute”.

Tale disciplina conferma l'opportunità di legare il tema dell'identità linguistica e culturale a quello del decentramento territoriale privilegiando, appunto, le dimensioni culturali, storiche e territoriali della tutela. Le considerazioni sin qui svolte valgono anche per l'affermazione del principio, da inserire nella nuovo Statuto della Sardegna, del riconoscimento delle minoranze linguistiche esistenti nell'isola: occorre quindi pensare ad un sistema che preveda la “cofficialità” del Catalano – nel territorio di Alghero – sia con la lingua sarda sia con la lingua italiana. In ugual modo bisognerà procedere a riconoscere e regolare, con apposita legge del Parlamento sardo, nell'ambito della diffusione del gallurese, sassarese e tabarchino.

I tratti essenziali della Nuova Costituzione Sarda

Gli articoli del Titolo II della “Nuova Costituzione Sarda” costituiscono un notevole complesso di strumenti pensati per valorizzare al massimo l'autonomia regionale. Un'autonomia che deve essere (ri)conquistata con il sostegno del popolo sardo e che con lo Stato andrà (ri)contrattata. Oggi lo Statuto è un atto statale unilaterale (legge costituzionale approvata dal Parlamento), domani dovrà essere un atto negoziale tra Stato e Regione. In particolare, occorre che si sviluppino nella misura più ampia possibile il principio pattizio e la logica della codecisione.

a) La nuova visione.

Quanto alla capacità legislativa, l'attuale vecchio Statuto è costruito sulla logica dell'enumerazione in positivo delle competenze spettanti alla Regione. Invece, il nuovo Statuto sardo stabilisce che il legislatore regionale è il titolare della competenza legislativa generale (fatto salve le quattro materie riservate allo Stato).

Quanto al rapporto tra legislazione e amministrazione, nello Statuto vigente vale il principio del parallelismo, in forza del quale la titolarità delle funzioni amministrative e quella delle funzioni legislative si cumulano nella Regione (ovviamente, con riferimento alle materie enumerate). Nel nuovo Statuto la regola è quella della dissociazione; per cui, mentre l'ente titolare di competenza amministrativa generale è il Comune, l'ente titolare di competenza legislativa generale è la Regione.

Viene chiaramente espresso il principio della rigorosa separazione della funzione politica da quella amministrativa. In capo alla funzione di indirizzo politico il compito di scegliere i responsabili delle funzioni amministrative ai livelli più alti, secondo il moderno principio che chi è chiamato a rispondere del proprio operato di fronte agli elettori deve poter contare su strutture burocratiche apicali di assoluta affidabilità, sempre comunque nel rispetto dei criteri della “buona amministrazione”.

Per quanto concerne l'amministrazione in senso stretto, nello Statuto in vigore vige il principio

dell'amministrazione indiretta necessaria, in virtù del quale la Regione è titolare delle funzioni amministrative normalmente esercitate tramite il braccio secolare degli enti locali attraverso gli istituti della delega e dell'avvalimento. Nel progetto di nuova Costituzione sarda, il sistema si basa invece sulla competenza generale del Comune e sul pieno dispiegarsi del principio di sussidiarietà e dell'autonomia finanziaria.

In merito alle finanze, introduce il principio della potestà impositiva della Regione, con accertamento e riscossione diretta di tutte le imposte, e dell'intesa per quanto concerne la quota degli introiti fiscali percepiti nel territorio della Regione da trasferire allo Stato a titolo di partecipazione alle spese di competenza del medesimo.

Viene poi introdotto un correttivo al principio costituzionalizzato nel vigente vecchio Statuto dalla legge Cost. n. 1 del 1999, noto come *aut simul stabunt aut simul cadent*, con l'introduzione della figura del Vicesidente .

Rilevanti innovazioni in tema di programmazione e controllo politico sull'operato della Giunta regionale sono contenute negli articoli che trattano della Legge Obiettivo e del Bilancio Sociale.

Di rilievo è pure la dignità costituzionale attribuita alla previsione di una semplificazione legislativa attraverso l'introduzione di Testi Unici.

Da segnalare: la possibilità, per il Governo regionale, di emanare decreti legge e decreti legislativi.

Del tutto assente: la precedente disciplina dei controlli.

Venute a mancare le "forche caudine" del controllo governativo, si pone il problema della verifica della legittimità delle leggi regionali prima della loro promulgazione. Il Comitato ha individuato una soluzione costituente una assoluta novità: l'istituzione della figura del Maggiore di Sardegna, organo di garanzia della legittimità delle leggi, con potere di rinvio delle medesime al Parlamento sardo con ragionato motivo.

Infatti, al Maggiore compete la promulgazione delle leggi, una volta verificatane la regolarità (rispetto delle procedure, assenza di norme in contrasto con la Costituzione italiana o lo Statuto regionale, coordinamento con la legislazione vigente e adeguata copertura finanziaria)

Completamente nuova, infine, è la visione del rapporto col Governo centrale e l'Unione Europea.

b) Nuovi confini per la competenza legislativa esclusiva.

Se la Sardegna intende promuovere il valore della propria specialità rivendicando la massima *competenza legislativa esclusiva*, deve sostenere con forza le ragioni dell'*inscindibile connubio tra specialità e governo dell'autonomia*. Ciò comporta la ridefinizione degli ambiti di competenze riservati allo Stato, alla stregua di un ragionamento che non dovrà basarsi sulla rincorsa delle autonomie ordinarie (alle quali l'art. 116 Cost. riconosce la possibilità di conquistare nuove forme di specialità), ma sull'effettiva capacità di gestire quelle nuove competenze realmente funzionali alla "ricostruzione" dell'identità speciale.

La "libertà costruttiva" del nuovo Statuto non deve infatti essere considerata dal punto di vista dell'ampiezza dell'autonomia, nel senso di allontanamento consentito dal modello unico contenuto in Costituzione. Da questo punto di vista è facile dire (come è stato detto e ripetuto in tempi recenti) che l'introduzione di un regionalismo "a geografia variabile", quale quello emergente dal nuovo testo dell'art. 116 Cost., ha portato a compimento l'omologazione delle Regioni speciali a quelle ordinarie, dal momento che queste ultime possono acquisire anch'esse elementi di "differenziazione".

Ci si è affannati negli ultimi anni a *distinguere tra "differenziazione" e "specialità"*. Se la soluzione viene ricercata sul piano quantitativo, ben poco cammino resta da percorrere, giacché tutte le materie di competenza concorrente sono suscettibili di diventare campo operativo della differenziazione delle Regioni ordinarie. Lo stesso concetto di competenza concorrente o ripartita rimanda inesorabilmente ad un'idea di differenziazione quantitativa, ad onta di tutti gli sforzi compiuti dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi decenni tesi a dimostrare la praticabilità di una divisione tra principi generali delle materie e legislazione di dettaglio. Il gigantesco contenzioso che si è sviluppato davanti alla Corte Costituzionale e l'effetto complessivamente centralistico dello stesso sta a dimostrare, con le sue stesse

dimensioni, l'inerzia di tale sforzo. Meglio sarebbe stato eliminare questo tipo di potestà legislativa, fonte più che altro di equivoci e confusioni.

Uno di questi equivoci è proprio la permanenza di un possibile divario tra regionalismo ordinario "differenziato" e regionalismo speciale.

Il primo ruota ancora nell'orbita dell'autonomia intesa nel senso tradizionale dello statalismo: il governo della periferia può allontanarsi in misura minore o maggiore dal centro, ma rimane ad esso ancorato dalla sua natura essenzialmente derogatoria.

Il secondo si ispira al modello matriciale dei sistemi federali, dove non trova posto la valutazione quantitativa dell'ampiezza dell'autonomia, ma viene in rilievo la compatibilità di ciascun livello di governo con i principi supremi validi per tutte le componenti del macrosistema.

In questa prospettiva, sembra ammissibile una competenza legislativa delle Regioni speciali in materie riservate dall'art. 117 alla competenza esclusiva dello Stato. L'obiezione che la riserva statale obbedisce a esigenze unitarie indivisibili, e che è quindi logicamente in contrasto con la frazionabilità delle competenze quale quella derivante da una ipotetica attribuzione di parti di esse alle Regioni speciali, non sembra convincente. Se andiamo a guardare da vicino sia le materie di esclusiva competenza statale che quelle di competenza ripartita, ci rendiamo conto che esistono spazi non indifferenti vuoti per una maggiore incisività delle competenze statali che per una maggiore estensione delle competenze regionali.

L'effetto pratico di quanto ora detto è la possibilità per le Regioni speciali di legiferare, previa previsione statutaria, in materie riservate allo Stato dall'art. 117 Cost., avendo cura di non oltrepassare i *limiti di sistema*, di non incidere cioè sul nucleo essenziale dei valori costituzionalmente protetti. Si coglie così in modo chiaro il divario tra "specialità" e "differenziazione": la prima non incontra la barriera dell'art. 117, ma solo quella dei principi supremi (o valori fondamentali o come, altrimenti, si preferisca dire); la seconda può operare "incursioni" nel dominio riservato dello Stato solo nei ristretti limiti previsti dall'art. 116, comma 3. La specialità obbedisce a una logica federalistica, la differenziazione a una logica ancora autonomistica, ancorché ampliata. In ogni caso deve essere sottolineata la divaricazione *qualitativa* i due tipi di Regione che non solo sopravvive alla riforma del Titolo V ma, anzi, da questa riceve nuovo impulso.

È quindi auspicabile che le Regioni speciali – in primo luogo la Sardegna – agiscano in piena consapevolezza delle grandi potenzialità offerte anche dal quadro costituzionale vigente e sviluppino, nella redazione dei nuovi Statuti, una forte carica innovativa, senza inutili eccentricità ma anche senza timidezze.

Posizione paritaria di Stato e Regioni e forza unificante dei valori sono i due pilastri su cui si regge un *federalismo ragionevole*, che sa mettere a frutto l'esperienza del costituzionalismo moderno e contemporaneo basato sulla molteplicità, anche qualitativa, degli strumenti giuridici e istituzionali destinati a tutelare e attuare gli stessi valori fondamentali. La ricerca del *quantum* deroga ammessa rispetto al modello unico appartiene alla cultura dell'autonomismo *old style*; la ricerca di forme originali di tutela di interessi comuni, ma diversamente percepiti, appartiene al federalismo ragionevole da introdurre con prudenza, ma anche con decisione.

Negli ordinamenti giuridici contemporanei, caratterizzati da una apertura verso il livello internazionale e sopranazionale e dalla pluralità delle fonti giuridiche, occorre prendere a riferimento, più che il parametro della prevalenza del diritto centrale su quello locale, le procedure e le sedi attraverso le quali, sottostando al principio di leale collaborazione, lo Stato centrale e le realtà substatali esercitano le rispettive potestà legislative.

La supremazia della fonte legislativa centrale è un criterio *ex post*, necessario per risolvere i conflitti. Spetta al buon funzionamento complessivo delle procedure di cooperazione garantire che il sistema non si paralizzi, sopraffatto dai conflitti.

c) Il problema della forma di governo regionale.

Il metodo del federalismo ragionevole dovrebbe guidare anche la riflessione sulla forma di governo regionale. Mentre le Regioni ordinarie soggiacciono ad un *vincolo di modello*, seppur molto più ampio di

prima della riforma, le Regioni speciali dovrebbero essere soggette soltanto al già citato *vincolo di sistema*.

Il vincolo di modello è stato riaffermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 2 del 2004, che ha dichiarato illegittime alcune norme del nuovo Statuto della Regione Calabria, laddove prevedevano un'attenuazione della rigida corrispondenza tra permanenza in carica del Presidente e permanenza in carica del Consiglio regionale. La previsione di un Vicepresidente, eletto a suffragio universale e diretto assieme al Presidente, e destinato a sostituire quest'ultimo nell'ipotesi di dimissioni o di fatti accidentali (impedimento permanente, morte ecc.), è stata ritenuta in contrasto con il principio, costituzionalizzato dalla legge cost. n. 1 del 1999, noto come *aut simul stabunt aut simul cadent*.

Lo stesso principio è stato introdotto negli Statuti speciali dalla legge cost. n. 2 del 2001. In base ad esso, se si adotta l'opzione per l'elezione diretta del Presidente della Regione, non si può consentire la permanenza in carica del Consiglio anche in ipotesi di cessazione del Presidente diverse dall'approvazione di una mozione di sfiducia.

La logica che presiedeva alla normativa calabrese bocciata dalla Corte costituzionale era la limitazione delle ipotesi di dissoluzione del Consiglio al venir meno in forma dichiarata e solenne del rapporto fiduciario tra Consiglio e Presidente e, quindi, del *venir meno della consonanza politica tra i due soggetti voluta direttamente dagli elettori*.

Nelle ipotesi di dimissioni volontarie o addirittura di eventi accidentali non vi è nessuna prova del venir meno di tale consonanza (le dimissioni potrebbero essere motivate anche da fatti strettamente personali).

Per questo motivo, secondo le norme dichiarate illegittime, il Consiglio avrebbe potuto insediare nella carica, mediante esplicita conferma, il Vicepresidente, peraltro eletto anch'egli a suffragio universale e diretto.

Il percorso formale seguito dalla Corte appare ineccepibile, giacché lo Statuto regionale ordinario non può porsi in contrasto con una norma costituzionale che avrebbe potuto non essere applicata solo in caso di scelta, da parte della Regione, di un modo di elezione del Presidente diverso dal suffragio universale e diretto. L'art. 126 non consente interpretazioni diverse.

La stessa correttezza del ragionamento giuridico della Corte mette tuttavia in risalto la differenza più rilevante tra Regioni ordinarie e speciali: le prime sono limitate nel loro potere "derogatorio" rispetto al modello generale predisposto dalla Costituzione, le seconde dovrebbero collocarsi al di là dell'orizzonte della deroga, per godere di una potestà costruttiva della propria forma di governo limitata soltanto dai principi supremi della Costituzione posti a garanzia della democraticità del sistema.

Ad avviso del Comitato che ha redatto il nuovo Statuto speciale, ben si potrebbe quindi prevedere una qualche attenuazione dell'"equilibrio del terrore" introdotto dalla riforma del 1999 in base al quale il Consiglio regionale teme le ordinarie cause di scioglimento, nonché quella derivante dalla rottura del rapporto fiduciario formalizzata nella sfiducia, apparendo così assoggettato al *bon plaisir* del Presidente, il quale potrebbe ad ogni piè sospinto minacciare le dimissioni per costringere il Consiglio a rinunciare a ogni modifica o emendamento delle sue proposte.

A poco varrebbe ribattere che un Presidente saggio e democratico non si comporterebbe così, e che un Consiglio composto da persone coraggiose non dovrebbe soggiacere al ricatto. E' appena il caso di ricordare che le norme giuridiche – e quelle costituzionali soprattutto – esistono anche perché non tutti sono saggi, democratici o coraggiosi.

Tutto ciò senza tener conto delle ipotesi-limite, ma possibili nella pratica, di eventi accidentali che si verificano a brevissima distanza dalle elezioni.

Il legame del Consiglio non al rapporto politico accettato dagli elettori ma alla persona del Presidente, al di là del rapporto politico stesso, va oltre il presidenzialismo, per colorarsi di tinte di cesarismo sulle quali dovrebbe essere lecito alle Regioni speciali di meditare attentamente nella propria sfera autonoma, limitata – per il rango costituzionale della fonte statutaria – solo dal rispetto dei principi supremi dell'ordinamento democratico della Repubblica e non da tutte le norme costituzionali.

Si tratta, allora, una volta accettata l'opzione presidenzialista, di garantire al meglio la separazione dei poteri e l'equilibrio tra gli stessi, come principio cardine del moderno costituzionalismo.

Politica economica e fiscale

a) Premessa

Si premettono alcune delle considerazioni di carattere generale che hanno guidato le scelte del Comitato all'individuazione di una nuova politica economico-fiscale nel rapporto Governo centrale-Governo regionale (impropriamente definito Stato-Regione) e Regione-Enti locali.

Tali considerazioni riguardano:

- l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e, in particolare, la possibilità di adeguare le entrate ai bisogni effettivi di spesa;
- la programmabilità delle entrate, intesa non come certezza, nel tempo, di un tasso predeterminato di crescita, ma come possibilità per gli Enti territoriali di prevedere in anticipo la dinamica delle componenti principali, comprese eventuali fluttuazioni negative;
- l'esistenza, negli interventi finanziari dello Stato a sostegno degli Enti territoriali, di incentivi per un uso efficiente ed efficace delle risorse, anche ai fini del riequilibrio delle diseconomie nel territorio nazionale;
- la valorizzazione dell'autonomia di gestione del bilancio, per sfruttare al meglio i vantaggi della riforma federale e per ottenere, dagli Enti locali, un contributo fattivo al risanamento della finanza.

Su questi aspetti il filo conduttore delle scelte effettuate dal Comitato è stato quello di promuovere l'*accountability*, il che significa rendere i governi degli Enti territoriali maggiormente responsabili delle scelte non solo nei confronti delle collettività amministrare, ma anche del Paese nel suo insieme.

La maggiore responsabilità si ricollega alla maggiore autonomia: autonomia di spesa e di entrata. La prima rappresenta il diritto degli Enti territoriali a disporre di risorse libere da vincoli di destinazione (imposti da livelli di governo superiori) tali da consentire "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (art. 119 Cost.). L'autonomia di entrata va invece riferita al diritto di disporre di entrate proprie, istituite e gestite dagli stessi Enti territoriali.

Entrambi gli aspetti sono essenziali. Infatti, in assenza del primo gli Enti decentrati finirebbero per essere "agenzie" del centro; mancando il secondo, l'*accountability* degli amministratori locali verrebbe seriamente compromessa, perché il prelievo delle risorse utilizzate per soddisfare i bisogni dei cittadini dipenderebbe in misura eccessiva da decisioni esterne e, in ogni caso, sarebbe impossibile far fronte al costo effettivo delle funzioni senza ricorrere a forme di finanziamento straordinarie, come l'indebitamento.

b) Il federalismo fiscale

Formalmente, il federalismo fiscale si presenterà come una legge di attuazione del federalismo introdotto con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. L'immagine che si ha di questo federalismo "a venire" nelle regioni del Mezzogiorno, Sardegna compresa, è ambivalente.

Da un lato, infatti, è associato all'idea di una maggiore autonomia fiscale a livello regionale, con la possibilità di esercitare entro certi limiti una vera e propria politica fiscale decentrata, compresa l'autonomia di imporre tasse regionali. Dall'altro, emerge il timore che, così facendo, le regioni più povere del Mezzogiorno risultino penalizzate, perché si offrirebbe alle regioni ricche l'opportunità di gestire in esclusiva e solo a loro favore le entrate fiscali locali, lasciando a quelle povere altrettanta autonomia nel gestire entrate proprie del tutto insufficienti al loro sviluppo.

Verrebbe meno, in tal modo, il principio basilare della solidarietà nazionale e dell'unitarietà degli intenti di una comune politica di sviluppo economico.

Tuttavia, anche nella versione più radicale, nessuno nega che parallelamente alla maggiore autonomia fiscale occorra stabilire dei contrappesi, come ad esempio un fondo di perequazione con cui riequilibrare le minori entrate delle regioni povere con trasferimenti di entrate dalle regioni più ricche.

Una riforma incentrata sul federalismo fiscale, peraltro, va ben oltre l'esigenza di applicazione di un

efficiente ed efficace meccanismo di perequazione, che in ogni caso costituisce la condizione minima perché l'introduzione del federalismo fiscale possa funzionare senza disgregare lo Stato nazionale. Oltre a un efficace meccanismo di perequazione, infatti, è molto importante stabilire un raccordo diretto tra spesa pubblica e tassazione a livello regionale, di modo che nella valutazione del cittadino-elettore si crei un'associazione, un collegamento diretto, oggi inesistente, tra i servizi pubblici erogati dalla propria regione e il loro costo finanziato con l'imposizione fiscale. Ognuno può così valutare più facilmente e con maggior cognizione di causa il grado di efficacia delle politiche economiche regionali.

Peraltro, l'aspetto più interessante del federalismo fiscale è che una maggiore autonomia fiscale a livello regionale può essere sfruttata per il perseguimento di politiche locali di sviluppo economico. La politica fiscale regionale, infatti, costituisce uno strumento di politica economica molto efficace nell'attrarre capitali di investimento dall'esterno e nel favorire lo sviluppo autoctono verso la direzione voluta dalla collettività regionale.

In tutti i paesi europei, ma soprattutto nei nuovi paesi aderenti all'Ue, oggi esiste una corsa alla riduzione della fiscalità sui nuovi investimenti, corsa che ha già visto tagliare con successo il traguardo dello sviluppo paesi un tempo non lontano più arretrati di noi, come l'Irlanda e la Spagna. Ma politiche fiscali regionali hanno contribuito con successo anche allo sviluppo di paesi come la Germania, la Francia e la Svizzera.

c) La questione sarda

Tra i tanti aspetti controversi e non chiari contenuti nel vigente Statuto di autonomia, che nei suoi ormai 60 anni di vita hanno dato luogo a dubbi e dibattiti, a livello politico, amministrativo ed accademico, senza alcun dubbio il più sentito è quello sulla natura del regime finanziario attribuito alla Regione.

Nell'art. 7 è detto che «La Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato e in armonia con i principi della solidarietà nazionale». Tale articolo riconosce una vera e propria autonomia finanziaria della Regione, anche se attenuata con l'obbligatorietà del coordinamento della stessa con la «finanza nazionale e con il principio di solidarietà».

È bene precisare che con l'espressione «autonomia finanziaria» si intende il potere di un determinato Ente di regolamentare, con propri atti autonomi, il regime del reperimento delle risorse finanziarie necessarie per sostenere le spese. In parole molto semplici, è il potere di imporre tributi ai cittadini stabilendo, in piena autonomia, destinatari, modalità e misure.

Di fatto, una consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale ha sancito la sostanziale impossibilità della Regione di dare attuazione al proprio diritto – riconosciutole, come detto, nelle norme costituzionali – ad esercitare una reale autonomia finanziaria.

Dalle sentenze della Corte si ricava, infatti, che il potere delle Regioni di disporre tributi propri è condizionato dalla necessità di un preliminare intervento legislativo dello Stato che garantisca il coordinamento con la finanza statale e, ancora, che alle stesse Regioni non compete alcun potere di intervenire sui tributi attribuiti integralmente o in partecipazione percentuale, in quanto spetta allo Stato, titolare delle leggi istitutive, il potere di modificare i criteri attuativi.

Ci si chiede allora in che cosa consista l'autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni, anche tenuto conto che dovrebbe essere esercitata nel rispetto del «carico» di pressione fiscale che, ai sensi degli artt. 3 e 53 della Costituzione, incide sui redditi dei cittadini italiani «in ragione delle loro capacità contributive», prescindendo, quindi, dalla loro appartenenza ad una Regione o ad un'altra.

Al riguardo si deve anche osservare che il sistema fiscale è parte integrante e fondamentale della politica economica complessiva: se la pressione fiscale supera i limiti della propria utilità, diventa strumento di recessione e povertà.

È perciò abbastanza facile intuire in che modo una politica che sancisse un aumento del carico fiscale sui cittadini sardi inciderebbe negativamente sulla già debole economia dell'isola.

Alla luce di quanto esposto, desta perplessità il fatto che sul delicato problema dell'autonomia finanziaria,

che per decenni ha suscitato interessanti e accesi dibattiti politici e accademici, la Regione si sia limitata ad una rivendicazione, nei confronti dello Stato, di maggiori percentuali sul gettito, incassato nel territorio regionale, delle imposte istituite con leggi statali.

Non disponendo la Regione, per quanto detto, di una reale autonomia finanziaria, non ha potuto prevedere, tra gli interventi a sostegno dello sviluppo dell'Isola, le incentivazioni fiscali e ha dovuto basare la propria azione politica quasi esclusivamente sulle erogazioni, a vario titolo, di contributi regionali, ai quali si sono aggiunti quelli statali e comunitari.

Ma il sistema dei contributi, nonostante l'entità rilevante delle risorse impiegate, non è stato sufficiente a determinare il tanto auspicato sviluppo e, in particolare, a consentire a moltissime delle nuove aziende, beneficiarie degli interventi pubblici, di gestirsi con proprie forze e capitali, autofinanziandosi con le risorse derivanti dall'affermazione dei loro prodotti sui mercati.

Le imprese sarde si sono dovute scontrare, oltre che con la limitatezza del mercato isolano e le loro spesso inadeguate dimensioni aziendali in rapporto al mercato nazionale ed internazionale, con la presenza di pesantissimi ed insuperabili *handicap* che hanno ridotto, nonostante la capacità degli imprenditori e la buona qualità dei prodotti, le possibilità di successo degli operatori isolani.

In particolare l'insularità e la lontananza dai mercati, il non efficiente sistema di trasporti marittimi ed aerei e i suoi alti costi, la mancanza della rete di gas metano, il maggiore costo dell'energia elettrica (rispetto a quello praticato nella Penisola), la periodica carenza di risorse idriche (sempre comunque limitate rispetto alle potenziali esigenze dell'agricoltura, del turismo e dell'industria) si sono tradotti, per le aziende sarde, in maggiori costi di produzione e commercializzazione – aggiuntivi rispetto a quelli sostenuti dalle aziende dislocate nella Penisola e nei Paesi europei – che hanno reso non competitivi i loro prodotti.

Per comprendere meglio la difficoltà di “fare impresa in Sardegna” si deve anche precisare che gli imprenditori isolani, a fronte degli *handicap* sopra elencati, sostengono, comunque, alla pari degli imprenditori del restante territorio nazionale, identici costi del lavoro, si avvalgono di un identico sistema bancario (con costi del denaro superiori a quelli praticati nelle altre Regioni) e, naturalmente, sono tenuti al rispetto della severa normativa comunitaria in tema di concorrenza.

È quindi evidente che i maggiori ed aggiuntivi costi, oltre ad essere un delle cause principali della cronica crisi di moltissime aziende, scoraggiano gli imprenditori dall'investire in Sardegna.

Emerge perciò l'esigenza di attivare un sistema di aiuto alle aziende sarde che, riducendo gli effetti negativi degli *handicap*, dia competitività al sistema produttivo isolano e renda, inoltre, conveniente investire in Sardegna.

A tal riguardo sarebbe necessario che la Regione, esercitando pienamente l'autonomia finanziaria riconosciuta dallo Statuto, potesse «...*favorire* (così come previsto dall'art 10 del vigente Statuto) *lo sviluppo economico dell'Isola con esenzioni e agevolazioni fiscali per le (nuove) imprese*».

A quest'ultima osservazione va anche aggiunto che la via delle agevolazioni fiscali era stata individuata anche dai “Padri” dello Statuto di autonomia: l'art. 12 dello Statuto prevede, infatti, l'istituzione in Sardegna (mai realizzata) dei punti franchi.

Per avere un quadro completo del sistema finanziario vigente in Sardegna si deve anche osservare che lo stesso art. 13, relativo al Piano di Rinascita, ha avuto una attuazione saltuaria e straordinaria, non sufficiente, comunque, a far recuperare alla Sardegna il divario con le Regioni economicamente più sviluppate d'Europa.

Quanto esposto porta a constatare che la parte “Finanze, Demanio e Patrimonio” dello Statuto (Titolo III) non avendo avuto completa attuazione non ha, perciò, risposto alle tante aspettative che sulla stessa venivano riposte.

L'autonomia finanziaria, che è la condizione essenziale di qualsiasi forma di autonomia e di autogoverno, è stata, di fatto, sostituita da una forma abbastanza ibrida di finanza derivata che ha impedito alla Regione di dotarsi di una politica economica realmente autonoma, basata su uno specifico sistema tributario regionale rispondente alle esigenze di sviluppo dell'Isola.

È infatti evidente che il potere di esigere direttamente i tributi, di individuare i soggetti obbligati, di

definire le aliquote e le relative esenzioni o riduzioni avrebbe dato alla Regione maggiore possibilità di incidere positivamente sull'economia, anche perché con un sistema diretto di gestione delle entrate avrebbe subito sicuramente un ridimensionamento anche il fenomeno dell'evasione fiscale.

Il nuovo Statuto deve superare tali limiti, regolamentando con norme chiare il diritto della Sardegna di autogovernarsi e di disporre di una completa e reale autonomia finanziaria.

Deve essere specificamente la Regione a regolare, in ogni suo aspetto, il regime dei tributi statali e regionali percepibili nel territorio isolano, provvedendo direttamente alla loro riscossione e trasferendo, sulla base di una apposita convenzione, una parte delle somme introitate allo Stato a titolo di contributo per le spese generali.

Alla stessa Regione, sulla base di quanto detto, dovrà essere attribuito il potere di fissare, in accordo con l'Unione Europea, esenzioni e agevolazioni fiscali sull'acquisto delle materie prime, sui costi dei trasporti, del lavoro e dell'energia elettrica, che rendano conveniente e remunerativo l'investimento di capitali in Sardegna.

Con specifica norma, ancora, il Piano di Rinascita dovrebbe diventare strumento permanente di sostegno all'economia isolana finalizzato, in particolare, all'incremento delle infrastrutture e al superamento dei limiti interni ed esterni che hanno sinora condizionato lo sviluppo dell'Isola.

L'analisi sin qui delineata conduce all'ipotesi di autogoverno dell'economia e della finanza che si intende proporre per la Sardegna, la quale deve godere di un regime economico e fiscale speciale proprio in ragione delle sue peculiarità storiche, sociali e culturali.

Individuiamo, a titolo esemplificativo, alcuni tratti essenziali dell'ipotesi a venire: il regime economico e fiscale della Sardegna su tutto il suo territorio si baserà su un'imposizione uguale o minore che nel resto dello Stato e nelle franchigie statali sul consumo compatibili con l'imposizione diretta specifica destinata a finanziare le istituzioni autonomistiche e le autonomie locali; l'applicazione del principio di libertà commerciale d'importazione ed esportazione. Si baserà, inoltre, sulla non applicazione di alcun tipo di monopolio né delle accise comunitarie.

Il regime economico e fiscale dovrebbe incorporare i principi e le norme applicabili conseguenti al riconoscimento della Sardegna come regione insulare più periferica dello Stato e a bassa densità di popolazione, quali derivano dall'attuazione dei Trattati e delle norme dell'Unione Europea.

Ciò permetterebbe di superare le caratteristiche strutturali permanenti che ostacolano il suo sviluppo, con le modulazioni e le deroghe in materia: doganale, commerciale, fiscale, agricola, industriale, turistica e dei servizi; di autorizzazioni e di contenuti delle zone franche industriali, di fornitura delle materie prime e di semilavorati, di beni di consumo essenziali; di concessioni di aiuti pubblici e di particolari condizioni di accesso ai fondi con finalità strutturali e ai programmi orizzontali dell'U.E.

In accordo con le basi economiche del regime economico e fiscale speciale della Sardegna – applicazione moderna dell'intuizione dei padri dell'Autonomia che prefigurava per la Sardegna una zona franca integrale e in ragione delle diseconomie accumulate negli anni e conseguenti alla non realizzazione dei punti franchi previsti nello Statuto del '48 – dovranno essere adottate soluzioni specifiche di fiscalità di vantaggio e compensative basate particolarmente sul differenziale fiscale favorevole e speciale rispetto all'Italia e all'Unione Europea applicabili in tutta l'isola in materia: agroindustriale, turistica, commerciale, artigiana, industriale, dei servizi, ambientale, energetica, finanziaria e assicurativa, dei trasporti in generale, delle telecomunicazioni e della ricerca applicata.

Il regime economico-fiscale della Sardegna dovrà costituire *una zona economica speciale* che, in ragione dell'esiguità della popolazione sarda, non rappresenti un ostacolo alla libera concorrenza e al divieto di aiuti di Stato all'interno dell'Ue, soprattutto a seguito dell'allargamento ad est (che ha causato l'uscita della Sardegna dall'Obiettivo 1) e a fronte del massiccio uso delle zone franche nei Paesi neocomunitari e della sponda sud del Mediterraneo che, con la realizzazione nel 2010 della zona di libero scambio euromediterranea, causeranno per la Sardegna il crollo di tutte le attività manifatturiere e agroindustriali.

Il regime economico e fiscale sardo, rovesciando il modello di sviluppo perseguito con la "vecchia" autonomia, sarà finalizzato ad attrarre investimenti e tecnologie ed a creare un'economia cerniera fra

l'Europa continentale e i paesi del bacini del Mediterraneo.

Dovrà essere di competenza esclusiva della Regione la materia di giochi, scommesse, case da gioco, e simili, quando queste attività si svolgano esclusivamente nel territorio dell'Isola.

Difesa, Polizia e Giurisdizione

La proposta di nuovo Statuto contiene il principio della “valorizzazione economica” del contributo della Sardegna alla *difesa e sicurezza dello Stato*, anche nel quadro delle alleanze militari e degli impegni internazionali. Detta valorizzazione consiste in risorse economiche statali, con le quali elaborare uno specifico piano quinquennale di investimenti produttivi e finanziamenti.

Per quanto concerne il mantenimento *dell'ordine pubblico*, viene proposta, come base di approfondimento e discussione, la norma contenuta nello Statuto speciale della Sicilia.

In merito alla *Giurisdizione*, il Comitato ha correttamente valutato che il diritto costituzionale vigente, nel suo intreccio di norme legislative attuative della Costituzione e di pronunce giurisprudenziali, soprattutto ad opera della Corte costituzionale, ha evitato di utilizzare i margini di apertura presenti nelle disposizioni della Costituzione e negli Statuti speciali, frustrando le aspettative di quanti ritenevano possibile una valorizzazione regionale nell'organizzazione giudiziaria e nella disciplina processuale. Un'ipotesi non peregrina, se si considera che le indicazioni costituzionali in materia presentano una dose di ambiguità tale da legittimare svolgimenti in direzione tanto “minimalista” nei confronti delle competenze regionali che nel verso opposto.

Se, di fronte ai bivi dell'interpretazione, l'esperienza concreta ha quasi sempre intrapreso il percorso tendente ad escludere la valorizzazione di competenze giudiziarie regionali, ciò è probabilmente da ascrivere alla forza delle suggestioni culturali profonde legate al monopolio statale del potere giudiziario.

Fatta questa precisazione, possono individuarsi due gruppi di ipotesi:

1) valorizzazione delle competenze regionali in *materie accessorie* quelle del processo e dell'organizzazione giudiziaria;

2) diretto coinvolgimento della Regione nella disciplina processuale e dell'organizzazione giudiziaria, con particolare riferimento allo *status* magistrati.

Nel primo caso, una diversificazione su base territoriale di discipline accessorie al processo, al fine di realizzare un adattamento della generale normativa codicistica a situazioni locali particolari, non sembra poter arrecare gravi rischi alla certezza del diritto. In questa prospettiva, la possibilità per la Regione di prevedere per talune forme di controversie tentativi obbligatori (e non vincolanti) di conciliazione o forme di *Alternative Dispute Resolutions* (ADR) non previste nel codice di procedura civile – a condizione che non precludano il diritto di azione in giudizio – ovvero forme di notificazione alternative (e più moderne) rispetto a quelle disciplinate dal codice di rito, fino ad arrivare alla stessa possibilità di dettare le regole di distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, non sembrerebbe di per sé dirompente per l'unità del sistema e, soprattutto, non pare mettere in discussione i capisaldi costituzionali che sovrintendono al fenomeno processuale (primo fra tutti, il diritto del singolo di azione e difesa nel giudizio, ulteriormente specificato dal principio del giusto processo).

Si tratta, peraltro, di interventi che si ritengono compatibili con l'attuale formulazione dell'art. 117 Cost. perché si pongono in una fase logicamente, se non anche cronologicamente, esterna rispetto allo svolgimento della giurisdizione in senso stretto.

Le due ipotesi contemplate al punto 2 (interventi del legislatore regionale sulla disciplina processuale in senso stretto e sull'ordinamento giudiziario) abbisognano invece di una attenta valutazione sulla compatibilità con le garanzie costituzionali del diritto di azione e difesa in giudizio e con i principi del giusto processo. Operazione che, ovviamente, non è possibile compiere in questa sede.

Federalismo interno e sistema delle Autonomie locali

Le novità introdotte nel progetto di nuovo Statuto sardo discendono dall'esigenza di consentire, da un lato, di attrarre al livello di governo superiore le funzioni che presentino bisogni di esercizio unitario, in virtù dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; dall'altro, di affermare la centralità dell'amministrazione locale, divenuta ormai (dopo la riforma della Costituzione) "amministrazione generale"; con l'ulteriore conseguenza che il ruolo amministrativo della Regione va fortemente ridimensionato a vantaggio dei Comuni, tendenzialmente da favorire nell'allocatione della generalità delle funzioni amministrative.

Si vuole dunque correggere quell'assetto istituzionale squilibrato che deriva dal vizio di origine del centralismo regionale rispetto agli Enti locali e che ha portato alla progressiva amministrativizzazione della Regione, sostanzialmente impermeabile alle prospettive di riequilibrio introdotte con le leggi nazionali di riforma.

La proposta di nuovo Statuto sardo elaborata dal Comitato presenta tre aspetti di grande interesse:

1) per primo, mette in evidenza il definitivo superamento del parallelismo fra funzioni legislative e amministrative della Regione, con lo spostamento del baricentro dell'amministrazione sugli Enti locali. Ciò comporta una configurazione dell'amministrazione locale come amministrazione generale, con un forte potenziamento funzionale anche della "nuova Provincia", alla quale dovrebbero essere destinate molte funzioni ora regionali (si noti, peraltro, che nella proposta di nuovo Statuto la Provincia diventa Ente intermedio di secondo grado, espressione dei sindaci del corrispondente territorio, con il risparmio che questo comporta in termini di spesa, a cominciare da quella elettorale).

Il ruolo della Regione dovrebbe, di conseguenza, essere circoscritto a funzioni tassative effettivamente giustificate in ragione di una gestione unitaria indivisibile e prevalentemente caratterizzate da funzioni "generali" di alta amministrazione (indirizzo, coordinamento e programmazione). Resta da chiedersi se, in questa visione, resti spazio per ipotesi di delega di funzioni amministrative regionali ad Enti locali. La risposta può essere positiva, nel senso che – una volta chiarificate le funzioni di spettanza di Enti locali e Regione – si potrebbero ipotizzare, per quelle di competenza regionale, forme più o meno flessibili di coinvolgimento/partecipazione degli Enti locali, se non addirittura forme di amministrazione consensuale, senza con ciò riproporre la *ratio* della delega, frutto di un'impostazione in certo modo legata alla supremazia dell'autonomia regionale rispetto a quella locale.

2) In secondo luogo, va sottolineata la prospettiva delle forme di raccordo procedimentali e strutturali (paritarie), nell'ambito di un sistema di autonomie non separate, ma integrate e in larga misura interdipendenti: prospettiva da sviluppare e rafforzare organicamente, ben al di là degli specifici riferimenti costituzionali (circoscritti essenzialmente alla previsione del Consiglio delle autonomie nell'art. 123 e alla menzione della leale collaborazione nell'art. 120), sia per un migliore esercizio delle funzioni amministrative proprie della Regione, sia per lo sviluppo e valorizzazione di quelle di competenza delle autonomie locali.

Lo scenario, quindi, è quello di un sistematico ricorso a intese e accordi, procedure di concertazione, forme di amministrazione partecipativa e negoziata, e via dicendo, che debbono intercorrere tra "governi", secondo un modello che è stato chiamato di "nuova governance".

Va precisato che, su questa tematica, il Comitato ha ritenuto di poter condividere quelle posizioni dottrinali (Giannini, Bachelet, Berti, Pastori) che hanno sostenuto come il coordinamento sia sostanzialmente figura tipica di relazioni tra istituzioni equiordinate e rappresenti una tecnica propria del governo di una società pluralista, ossia il modo di procedere di un ordinamento democratico e pluralista sia nel governo che nell'amministrazione, tipico dei rapporti tra enti autonomi.

3) Infine, la nuova visione consente di "utilizzare" le amministrazioni locali come alternativa ai tanti e costosi apparati regionali (enti, agenzie, aziende, soggetti comunque legati alla Regione con un rapporto di dipendenza o strumentalità), fermo restando che tale ipotesi di valorizzazione degli Enti locali non potrebbe riguardare ovviamente le funzioni amministrative regionali "alte", ma quelle operative.

Che fare, poi, per realizzare l'obiettivo della "autonomia e sovranità del Popolo sardo"?

Sul piano del contenuto, la risposta è: trasferire il potere di comando, dall'apparato di Governo regionale

(Consiglio e Presidente/Governatore) che oggi lo detiene, al popolo dei cittadini sardi, organizzati nel sistema ascendente delle autonomie comunali, provinciali e regionale.

Un orientamento già emerso nella riforma costituzionale, con la evocazione del modello del Senato federale tedesco (il *Bundesrat*) dove, appunto, le decisioni sono prese attraverso un *iter*ale quale i livelli “inferiori” di autonomia concorrono in maniera determinante.

Occorre quindi procedere all’individuazione di una forma di Regione che si caratterizzi con un federalismo “interno” cooperativo e solidale (cui contribuiscano le diverse dimensioni della nuova questione sarda) e con i principi della sussidiarietà, della differenziazione e della adeguatezza, nel rispetto delle peculiari identità storico-culturali e delle varianti linguistiche dei territori dell’isola.

In questa architettura istituzionale è indispensabile realizzare un equilibrio tra i poteri espressione della sovranità popolare e i poteri di garanzia.

Il riconoscimento del *Popolo-Nazione* deve quindi andare di pari passo con l’individuazione di un modello di democrazia che non si esaurisca con una sia pure ottimale dimensione istituzionale (democrazia si coniuga con libertà solo se alla formazione della volontà popolare partecipano, con l’individuazione di specifici luoghi e momenti, le rappresentanze sociali).

Le istituzioni, infatti, anche quando sono forti, non riescono da sole a governare e risolvere la complessità dei problemi di una società in cui la rappresentanza elettorale non esaurisce la molteplicità dei bisogni e delle deleghe della persona.

È necessario, quindi, prevedere degli strumenti legislativi idonei a introdurre, nel processo di formazione della volontà pubblica, i meccanismi meglio atti a riconoscere e valorizzare il pluralismo delle “istituzioni”, sia politiche che sociali.

Rapporti con l’Organizzazione statale centrale e con l’Unione Europea

Anche il Titolo V del “Nuovo Statuto Sardo” è stato pensato dal Comitato con connotazioni fortemente innovative. La prima riguarda la scomparsa del sistema dei controlli, come tradizionalmente inteso e come attualmente disciplinato.

La seconda concerne un rapporto con il Governo centrale in cui la Regione Sardegna possa far sentire la propria voce in maniera incisiva e determinante.

E’ stata introdotta la *Consulta statutaria*, con il compito di decidere sulla legittimità delle leggi regionali e sui conflitti di attribuzione fra gli enti del sistema autonomista.

Particolare attenzione è stata poi rivolta alla questione della *soggettività della Regione in ambito europeo*.

Il riconoscimento internazionale della specialità

a) Il contesto europeo

All’inizio degli anni ’90 del secolo scorso, molti autori ipotizzavano che il processo di rafforzamento delle istituzioni europee nella direzione, pur lontana e non del tutto certa, di una sorta di *federalismo continentale*, avrebbe comportato una progressiva erosione della sovranità storicamente propria degli Stati territoriali nazionali, con crescente trasferimento di capacità politica verso l’alto, alle istituzioni europee, e verso il basso, nella direzione delle unità substatali.

Questi sviluppi avrebbero favorito una sorta di dissoluzione degli Stati accentratori in favore di realtà regionali tendenzialmente omogenee e forti, capaci di dare vita a un regionalismo sostanziale, nel quale la ricerca di un ordine democratico identificato nelle libertà dei singoli e delle comunità e suggellato dalla *cittadinanza europea* realizzasse grazie al ridimensionamento dell’astrazione statale e all’emersione di unità regionali robuste e dinamiche, protagoniste attive della nuova Costituzione europea, fondativi dell’Europa delle Regioni.

Qualche anno più tardi, visioni come quelle sopra esposte hanno trovato formulazione meno utopica e più

orientata al dato economico nella cosiddetta *sandwich thesis*, secondo la quale la forza delle autonomie regionali da un lato e la crescita delle istituzioni europee dall'altro avrebbe determinato una specie di fine dello Stato accentratore, con competizione diretta per le risorse tra comunità substatali.

Da Maastricht (anno 1993) ad oggi è parso evidente che queste previsioni non sono destinate ad avverarsi, né nella versione visionaria né in quella economico-competitiva.

Piuttosto, si è verificata una progressiva erosione della sovranità statale associata a processi di decentramento territoriale, che hanno comportato lo svilupparsi di sistemi, se non federali, comunque a “forte regionalizzazione”. Si è dunque assistito ad un processo di “esplosione” dei sistemi statali, a seguito del quale gli Stati si trovano a non poter più agire come enti sovrani né in ambito internazionale, né in quello nazionale, ed in base al quale si è verificato uno spostamento delle politiche pubbliche tradizionalmente basate sullo Stato verso sistemi maggiormente pluralistici e policentrici, in cui non solo gli attori pubblici di differenti livelli di governo, ma anche quelli privati, prendono parte al processo decisionale.

Si tratta di fenomeni che hanno tutti dato origine, interagendo tra loro, al passaggio sempre più imponente da sistemi nazionali tradizionalmente unitari, a sistemi improntati alla differenziazione e, soprattutto, alla pluralità di decisori, di soggetti regolatori e che producono diritto, e di quelli che lo applicano. Più in generale, alla condivisione della sovranità statale.

La trasformazione e l'evoluzione dell'Unione europea in questi ultimi decenni ha visto dunque sempre più coinvolti anche i livelli substatali di governo, in quanto essa ha preso coscienza del fatto che il territorio non è solo un obiettivo per l'Unione, ma anche uno dei principali attori delle proprie politiche, poiché gli enti infrastatali sono responsabili diretti, in maniera crescente, dell'implementazione, dell'attuazione e dell'esecuzione delle politiche comunitarie sul territorio degli Stati membri.

Si è dunque assistito da una lato a una progressiva e crescente tendenza delle entità regionali o infrastatali a “proiettarsi” nella dimensione sovranazionale, in specie comunitaria, e dall'altro lato alla “pretesa” sempre più frequente rivolta agli Stati dalle entità substatali di un maggior coinvolgimento nei processi decisionali comunitari. Gli Stati membri hanno così dovuto far fronte all'esigenza di trovare adeguate forme di partecipazione degli enti infrastatali al processo decisionale comunitario e alla necessità di migliorare le “capacità istituzionali” delle Regioni in Europa, operando un decentramento delle funzioni all'interno del proprio territorio e riconoscendo loro nuova e più estesa autonomia decisionale e politica.

Né vanno trascurate le cause interne agli Stati contemporanei che hanno portato ad una crisi della sovranità statale e ad una progressiva “regionalizzazione”. Fattori culturali, economici e politici, diversi da Stato a Stato, hanno infatti complessivamente indotto le differenti comunità presenti sui territori nazionali a richiedere forme maggiori di autonomia per difendere le proprie esigenze di differenziazione. Le tensioni fra le ragioni dell'unità perseguite dagli Stati e quelle di autonomia e differenziazione avanzate dagli enti substatali hanno raggiunto in questi ultimi anni un tale livello di maturazione da esercitare una forte pressione sul modello tradizionale di Stato unitario.

Si è così assistito in particolare al fenomeno del cd. “federalismo per non dividersi”, alla necessità degli ordinamenti di decentrarsi “per tener insieme chi altrimenti si dividerebbe”. Gli Stati hanno dovuto affrontare necessariamente il problema della *devolution* interno del proprio territorio per scongiurare il dissolversi dello Stato stesso.

Spinte esterne e spinte interne hanno dunque indotto progressivamente gli Stati a rivedere il proprio sistema costituzionale, dando vita a ordinamenti policentrici, in cui essi hanno perso l'esclusività e la generalità delle proprie funzioni; in cui i rapporti non sono più bilaterali – nel senso di centro-periferia – ma sono multilivello, caratterizzati dalla parità dei soggetti che intervengono; in cui le decisioni non sono più assunte ed imposte dal livello gerarchicamente superiore, ma sono decisioni congiunte.

E' cambiato il modo stesso di essere del sistema delle fonti, poiché il legislatore statale si trova a dover “competere” con altri soggetti estensori di regole a livello internazionale, sovranazionale e infrastatale ed ha perso progressivamente lo *status* di fonte giuridica primaria e suprema. Si è così realizzato un “coordinamento di tipo reticolare” fra fonti tra loro interdipendenti, si sono modificati i rapporti tra decisori

e hanno assunto maggiore importanza i procedimenti partecipativi e di “corresponsabilizzazione” nella fase di assunzione e di attuazione delle decisioni stesse.

In un assetto fortemente policentrico, infatti, non solo risulta necessaria una “convivenza” fra i soggetti decisori, ma è apparso e appare tuttora inevitabile la ricerca di una loro piena collaborazione. Il problema di fondo risulta allora essere non tanto quello del riparto delle funzioni – che si regge peraltro su nuovi e rinnovati principi e criteri, quali quelli della competenza, della valutazione degli interessi in gioco, della sussidiarietà e della proporzionalità – quanto quello di garantire una piena collaborazione tra i diversi legislatori, viste le molteplici interdipendenze fra i diversi settori dell’ordinamento.

All’iniziale disorientamento suscitato dalla frammentazione della sovranità statale e dalla perdita di forza del sistema delle fonti, ha corrisposto la presa d’atto della necessità di ricercare proprio nella *governance*, intesa come “adozione di modalità procedurali o di strumenti di natura pattizia o convenzionale finalizzati ad assicurare reciproco coordinamento nell’ambito delle attività svolte da diversi soggetti”, e nel principio di leale collaborazione, che ad essa è sotteso, la chiave di volta di sistemi a rete, in quanto finalizzati a ricercare la più ampia convergenza per addivenire a soluzioni condivise.

Se, cioè, la coesistenza di sistemi giuridici diversi, posti in situazione di reciproca tensione, provoca inevitabili difficoltà istituzionali di straordinaria complessità, la soluzione più opportuna è parsa essere quella di utilizzare strumenti di integrazione e interazione, volti all’istituzione non di sistemi fondati sui principi di gerarchia e di competenza, bensì di sistemi di collaborazione.

b) Dal regionalismo funzionale al regionalismo istituzionale

Su questa linea, è avvenuta la costruzione della *governance* in Europa come *network* articolato su quattro livelli (a inclusione del governo locale), in cui il terzo, quello regionale, si caratterizza per una forte eterogeneità sociale, economica, politica, istituzionale.

Il *multilevel constitutionalism* fonda anche su un significativo ruolo delle entità infrastatali, in una interazione dinamica e instabile, in cui l’assestamento su equilibri non precari richiederà tempo e sviluppi istituzionali incrementali, tipici della storia delle istituzioni europee, che non sono affatto pacifici, come ha dimostrato la mancata ratifica del testo di quella che era venuta presentandosi come la Costituzione europea.

In ogni caso, pare indubitabile che dalle innovazioni sinora introdotte in campo europeo emerga una chiara *evoluzione dal regionalismo funzionale al regionalismo istituzionale*.

Si tratta di una delle maggiori conferme del carattere peculiare dell’ordinamento giuridico comunitario e della stretta integrazione di questo con gli ordinamenti degli Stati membri. In base a tali sviluppi, le Regioni degli Stati membri divengono *soggetti con diretta rilevanza comunitaria* (non internazionale) e *agenti comuni di diritto comunitario*.

Ciò significa che il rafforzamento della presenza regionale sarà realizzato a detrimento degli Stati? Certamente no. Se è vero che alcuni servizi delle amministrazioni centrali potrebbero essere indeboliti, non necessariamente lo sarà lo Stato nel suo insieme. Se quest’ultimo viene considerato come l’espressione unitaria delle diverse forme di autonomia esistenti al suo interno, l’attenzione della Comunità europea per le articolazioni territoriali substatuali può al contrario essere letta come una forma di maggior rispetto delle caratteristiche proprie di ogni situazione nazionale.

Soltanto quando alle strutture regionali verrà riconosciuto il dovuto peso anche nella sfera del diritto internazionale, il *federalismo asimmetrico* potrà divenire un efficiente modello organizzativo per uno sviluppo dell’autonomia regionale adeguato ai tempi. In altre parole, se il principio di sussidiarietà verrà esteso anche ai livelli regionali e locali e, di conseguenza, il federalismo asimmetrico diverrà un principio strutturale per l’istituzione e la garanzia di diritti di partecipazione delle Regioni europee, potrà cambiare l’attuale vistosa sproporzione tra le funzioni attribuite alle Regioni e il loro coinvolgimento strutturale e partecipativo nel sistema costituzionale europeo.

Infatti, poiché l’uniformità di competenze e strutture delle Regioni in Europa non è né plausibile, né

tanto meno auspicabile, il loro coinvolgimento nelle istituzioni e nelle procedure comunitarie e del Consiglio d'Europa non potrà che avvenire in modo asimmetrico, ossia tenendo conto delle diversità di funzioni e strutture organizzative tra le diverse Regioni.

c) Il contesto italiano

Tra le novità contenute nel nuovo Titolo V della Costituzione vi è la parte che potremmo chiamare internazionalistica e comunitaria. Le disposizioni di riferimento sono nell'art. 117: comma 1, il quale conferma la subordinazione della legge regionale (indipendentemente dal fatto che sia espressione di una competenza concorrente o residuale/esclusiva) al limite degli obblighi internazionali; comma 3, che ricomprende fra le materie di competenza concorrente «... i rapporti internazionali ... delle Regioni»; comma 5, che affida alle Regioni, nelle materie di loro competenza, il compito di provvedere «... all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ... nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»; comma 9, che riconosce alle Regioni, sempre nelle materie di competenza, la possibilità di «... concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato».

Alla luce della normativa in vigore, possono essere formulate alcune domande. Il carattere speciale di alcune autonomie regionali può avere delle ricadute in termini di maggiore o diversa autonomia con riferimento ai poteri collegati con la dimensione internazionale? E, in caso di risposta positiva, quali sono gli strumenti a disposizione delle Regioni speciali utilizzabili allo scopo di dare corpo a questa autonomia? E ancora, perché questa possa effettivamente decollare sarà necessario attendere l'approvazione dei nuovi Statuti speciali "adeguati" ai sensi dell'art. 10 l.c. n. 3/2001, oppure vi sono spazi utilizzabili immediatamente a favore delle Regioni ad autonomia differenziata? E, infine, in quali ambiti la speciale autonomia ha le maggiori possibilità di affermarsi?

Per cercare di rispondere correttamente, occorre verificare, in primo luogo, se vi sia, in base alle norme costituzionali introdotte nel 2001, un vincolo all'omogeneità tra le posizioni delle Regioni in materia di poteri connessi alla dimensione internazionale; in secondo luogo – ove tale vincolo non vi sia – se e in quali modi le Regioni speciali possano incidere sulla rispettiva posizione in modo da assicurare adeguata soddisfazione alle loro esigenze di apertura nei confronti di altri ordinamenti e alla loro "vocazione" ai rapporti internazionali.

Fondamentale, per una corretta impostazione delle problematiche connesse alla posizione delle Regioni speciali in rapporto alla dimensione internazionale, appare la sentenza n. 238 del 2004 della Corte Costituzionale. In primo luogo, la Corte sembra ravvisare nella competenza statale in ordine alla "politica estera" una sorta di limite invalicabile all'autonomia regionale (opponibile pertanto anche alle Regioni ad autonomia speciale). La competenza statale in quest'ambito si ricollega – nell'opinione della Corte – alla garanzia dell'unità, sicché deve escludersi che alle Regioni possa essere consentito di perseguire proprie linee di politica estera in condizioni di "separazione" rispetto agli indirizzi statali.

Da questa prima considerazione deriva la centrale importanza – leggibile anche in questo caso nella giurisprudenza costituzionale – degli snodi procedurali attraverso i quali si coordinano le competenze statali e quelle regionali. Proprio la definizione delle norme procedurali consente di coordinare, secondo il principio di leale collaborazione, le attribuzioni costituzionalmente garantite allo Stato e alle Regioni, ed è il corretto funzionamento di tali snodi a garantire la conciliazione tra il carattere costituzionalmente "proprio" delle attribuzioni regionali di respiro internazionale e la competenza statale sulla politica estera.

Dalla medesima premessa, peraltro, non può viceversa desumersi la necessità di una rigorosa situazione di eguaglianza tra tutte le Regioni con riguardo alla possibilità di rapportarsi alla dimensione internazionale.

In questo quadro, dunque, si possono ritenere esistenti spazi disponibili a favore delle Regioni speciali, sicché deve ritenersi possibile che – in forza della loro collocazione geografica e delle loro peculiarità storiche – queste possano avvalersi di strumenti che consentano di perseguire più incisivamente le loro

relazioni internazionali.

Coerentemente con quanto più sopra sostenuto, va detto che anche sotto il profilo del “potere estero” bisognerebbe distinguere tra *limiti di modello* (validi per le Regioni ordinarie) e *limiti di sistema* (validi per le Regioni speciali). Ai primi si riferiscono, ad esempio, il nono comma dell’art. 117 Cost. e l’art. 6, comma 3, della legge 131 del 2003. La norma costituzionale fissa il naturale limite delle materie di competenza della Regione e stabilisce altresì che gli accordi internazionali delle Regioni debbano essere conclusi «... nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato». La legge ordinaria attuativa istituisce percorsi strettamente “sorvegliati” per la stipula di tali accordi, attribuendo al Governo nazionale non solo poteri di limite, ma anche poteri di indirizzo e veri e propri poteri di intervento *in itinere*. Non v’è dubbio che la legge in questione costruisce un preciso modello procedimentale, in coerenza, del resto, a quanto prescrive la citata disposizione costituzionale.

Un potere estero riconosciuto alle Regioni speciali nella diversa prospettiva della posizione paritaria Stato-Regione e della vigenza dei soli limiti di sistema dovrebbe muoversi invece nello spazio lasciato libero dagli indirizzi esistenti della politica estera della Repubblica e dalle esigenze di natura militare valutabili soltanto dallo Stato. Casi e forme potrebbero essere lasciati all’autodeterminazione degli Statuti regionali e delle relative leggi attuative.

A puro titolo esemplificativo, può farsi riferimento a tutte le questioni che, nel legame Europa-Italia-Sardegna, interessano direttamente la nostra isola: i rapporti con le autonomie regionali e locali del Mediterraneo occidentale, l’intesa con i Governi mediterranei per una cooperazione in campo economico, la trattazione delle problematiche relative ai costi energetici e all’applicazione di norme comunitarie in materia agricola fortemente penalizzanti per i produttori sardi e via dicendo.

Per queste (e altre) materie si potrebbe prevedere soltanto un dovere di informazione preventiva al Governo nazionale dell’avvio delle trattative e di trasmissione del testo dell’accordo prima della sottoscrizione. Il Governo nazionale, eventualmente, potrebbe porre il veto all’inizio delle trattative quando l’oggetto stesso del futuro accordo dovesse ledere le linee generali della politica estera della Repubblica o incidere su materie attinenti alla difesa militare. La stessa cosa potrebbe fare il Governo, dopo aver esaminato il testo dell’accordo ancora non sottoscritto.

In tutti i casi di “blocco” statale del potere estero regionale, la Regione potrebbe sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale.

d) La specialità come status internazionalmente riconosciuto

Non vanno sottovalutate le spinte verso un *riconoscimento delle ragioni della specialità*, e quindi verso un rafforzamento di tale principio, che vengono dall’evoluzione registratasi a livello internazionale ed europeo negli ultimi cinquant’anni.

Si tratta di quel processo che ha progressivamente condotto al riconoscimento, sul piano internazionale, del diritto di quelle collettività, di quei gruppi minoritari che si differenziano dal resto della popolazione di uno stato per ragioni storiche, geografiche, linguistiche, etniche, culturali, a vedere tutelata la propria diversità dal rischio di un progressivo dissolversi dell’identità che li caratterizza.

Un processo che ha i suoi punti fermi nei trattati dell’ONU (primi fra tutti quelli sui diritti politici, civili, economici e sociali, ratificati dall’Italia nel 1978) che riconoscono il diritto dei popoli all’autodeterminazione e in quelli dell’OCSE che ad Helsinki nel 1975 e a Parigi (1990), nel riaffermare il diritto dei popoli all’autodeterminazione, sancirono anche il diritto degli Stati alla loro integrità. Inoltre, occorre riferirsi anche a quell’indirizzo che, delineatosi in modo particolarmente netto a livello europeo, ha permeato di recente il più specifico ambito comunitario, con il riconoscimento delle particolari condizioni in cui, almeno sotto il profilo economico ma non solo (vedi la Convenzione-quadro del Consiglio d’Europa per la protezione delle minoranze nazionali del 1995), vengono a trovarsi le regioni insulari (art. 158 del Trattato CE, come modificato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997, e la Dichiarazione relativa alle regioni insulari, figurante in allegato a detto Trattato).

Tra le *azioni positive* che questo diritto comporta viene fatta rientrare anche la creazione di istituzioni autonomistiche, espressioni del gruppo minoritario, capaci di farsi interpreti, in concreto, della volontà

degli appartenenti al gruppo di ottenere il rispetto della propria identità culturale. Un indirizzo che delineandosi in modo particolarmente netto a livello europeo, ha permeato il più specifico ambito comunitario, con il riconoscimento delle particolari condizioni in cui almeno sotto il profilo economico si trovano le *regioni insulari*.

Deriva da quanto precede che, per il diritto internazionale e quello comunitario, in presenza di dati obiettivi la specialità di una regione è uno status che nasce non già da una concessione dello Stato, ma da un diritto che deve essere garantito. Né lo Stato, contrariamente a quanto qualcuno tende ancora a sostenere, può unilateralmente e arbitrariamente negare l'esistenza di questi dati obiettivi.

Conclusioni

Per tutte le argomentazioni sin qui svolte, risulta evidente che occorra necessariamente portare la “specialità” su un altro piano: *da quello prevalentemente amministrativo e burocratico a quello politico*, con la concezione di uno Statuto che risponda alle rappresentate esigenze.

La elaborazione di uno Statuto speciale – concepito *ex novo* nella sua interezza, nei suoi contenuti, nelle sue finalità ed obiettivi – si rende necessaria altresì per adeguare il ruolo della Regione sarda non solo con riferimento all'assetto della Repubblica, ma anche a quello comunitario e internazionale, proprio perché, come già detto, la “specialità” della Sardegna contempla una relazione diretta con l'Unione Europea.

Inoltre, vi è l'esigenza che il Popolo sardo non si appoggi supinamente alla normativa dello Stato, ma maturi la responsabilità di dotarsi di un ordinamento legislativo proprio sia per le materie che ritenga di sua esclusiva competenza sia per quelle di competenza legislativa concorrente con lo Stato (inteso come Governo centrale), approntando i corretti strumenti statutari.

Il Popolo sardo ed i suoi organi rappresentativi, nell'elaborazione – attraverso la consultazione – della nuova Carta statutaria, dovranno decidere quali sono i fondamentali obiettivi da perseguire, e quali gli strumenti per perseguirli. Certamente sono primari gli obiettivi della affermazione della “identità” del Popolo sardo, della tutela, protezione e salvaguardia di tale identità, della sua cultura, del suo patrimonio storico e territoriale.

Inoltre, sono fondamentali gli obiettivi dell'autonomia e delle scelte di economia, da attuarsi con la competenze legislativa esclusiva e primaria in tutti i campi, ad eccezione di quelli di interesse della Repubblica ed internazionale.

