



ASSOCIAZIONE
EX CONSIGLIERI
REGIONALI
DELLA SARDEGNA



**UNIVERSITÀ DEGLI
STUDI DI CAGLIARI**

Facoltà di Scienze Politiche
Master Esperti della
Pubblica Amministrazione in Sardegna
Cattedra di Storia delle Istituzioni Politiche
Cattedra di Istituzioni di Diritto Pubblico

1948-2008: 60 ANNI DI AUTONOMIA IN SARDEGNA

VERSO UN NUOVO STATUTO SPECIALE

Ciclo di seminari e Forum permanente



CULTURA, ECONOMIA, DIRITTI: QUALE STATUTO PER LA SARDEGNA DEL XXI SECOLO?

1

Cagliari
Venerdì 22 febbraio 2008
ore 16,30

Sala Conferenze Banca CIS, viale Bonaria

Interventi

Giuliana Paganetto
La riforma dello Statuto sardo

La riforma costituzionale del 2001, pur avendo operato una profonda trasformazione dell'ordinamento, e, in particolare, del sistema delle autonomie, ha confermato la precedente distinzione tra Regioni ordinarie e speciali, attribuendo a queste ultime, così come nella Costituzione del 1948, condizioni particolari di autonomia, sulla base di Statuti speciali approvati con legge costituzionale.

Sicuramente sulla scelta del legislatore costituzionale ha influito un aspetto fattuale: le Regioni speciali funzionano da 60 anni con un particolare regime e non appariva opportuno incidere su equilibri e aspettative ormai consolidate. Ma si può anche decisamente sostenere che, al di là del dato normativo e dei cambiamenti che si sono storicamente determinati, le ragioni della specialità permangono tuttora. Infatti esistono, per ognuna delle Regioni speciali, motivazioni specifiche valide che giustificano il mantenimento di una particolare autonomia, che sia adeguata rispondere alle esigenze di ciascuna di queste realtà (pensiamo per la Sardegna e la Sicilia all'insularità, con i problemi che questa caratteristica territoriale comporta per la popolazione).

Il problema quindi non è tanto il mantenimento della speciale autonomia (giustificata, come si è detto, da una norma costituzionale e da reali esigenze di fatto), quanto piuttosto quale sia il significato o i contenuti da dare alla specialità in questo momento, in un contesto ormai profondamente cambiato. Il quadro costituzionale che emerge dalla riforma ci prospetta, da una parte un ampliamento generalizzato degli spazi di autonomia per tutte le Regioni e, dall'altra, sia la conferma delle Regioni storicamente speciali, sia la possibilità che le stesse Regioni ordinarie possano anch'esse godere di un'autonomia differenziata, contrattando con lo Stato ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in una serie di materie (art. 116, comma 3).

Quindi una valorizzazione complessiva dell'autonomia e anche delle differenziazioni che porta ad un cambiamento di prospettiva e rende senz'altro inadeguato parlare di specialità nel suo significato storico.

È la stessa Costituzione che apre la strada ad un ripensamento e ad un aggiornamento delle Regioni speciali. Essa infatti consente a queste ultime, in via transitoria, di poter beneficiare subito delle ulteriori funzioni previste dalla riforma per le Regioni ordinarie - sempre che questa estensione si traduca in forme di maggiore autonomia - ma rinvia alla progettualità delle singole Regioni la definitiva configurazione della propria autonomia attraverso una proposta di revisione dei loro Statuti. Si tratta di un'occasione importante in cui la Regione può ripensare alla propria specialità, tenendo conto, da una parte, del nuovo quadro di rapporti Stato- Regioni che si è determinato con la riforma e, dall'altro, dell'esperienza già maturata, cui può fare riferimento per individuare specifiche esigenze della collettività regionale emerse in tutti questi anni.

Sino ad adesso la Sardegna non ha dato avvio al procedimento di revisione. Siamo sicuramente in forte ritardo, ritardo che ha determinato una situazione di sostanziale incertezza. Infatti, in questa fase, c.d. transitoria, la Sardegna deve fare riferimento a due differenti sistemi normativi: per le funzioni nuove, estese in virtù della clausola di maggior favore, fa riferimento sia per contenuto che per limiti, al titolo V Cost.; negli altri casi, invece, alle proprie vecchie competenze, così come configurate dallo Statuto speciale.

È importante perciò non rinviare ulteriormente la riflessione sullo Statuto. Ma è anche vero che si può in qualche modo volgere in positivo questa lunga fase di attesa. Infatti, nel frattempo, ha cominciato ad avere attuazione la riforma e se ne sono delineati più chiaramente i contenuti, soprattutto ad opera della giurisprudenza della Corte costituzionale che ha dovuto affrontare e risolvere numerose questioni interpretative che le venivano poste. In particolare, se si esaminano le decisioni che riguardano le Regioni speciali, possiamo rilevare che la Corte si è soprattutto preoccupata di garantire il principio di specialità, salvaguardando la particolare situazione di autonomia di queste Regioni.

Così ha applicato raramente la clausola di maggior favore, solo quando era possibile effettuare una chiara comparazione tra le vecchie attribuzioni statutarie e le nuove competenze del titolo V Cost. Negli altri casi la Corte non solo ha fatto riferimento alle attribuzioni delineate dallo Statuto, ma ne ha dato spesso una lettura estensiva, facendo leva sull'interpretazione che di quella competenza si è determinata nel tempo, anche attraverso le norme di attuazione (v. per la Sardegna la sentenza n. 51/2006, dove la competenza in materia di edilizia e urbanistica viene interpretata come competenza ad intervenire in ordine a profili di tutela paesistica-ambientale con, in particolare, la possibilità di approvare i piani paesistici - DPR n.48/75).

Nel momento in cui la Regione si appresta a progettare la revisione dello Statuto, può tenere presente le indicazioni della giurisprudenza: confermare o formulare meglio le particolari competenze che già possiede e che sono state pacificamente ammesse dalla giurisprudenza; attribuirsi anche le nuove competenze delle Regioni ordinarie, i cui contenuti sono stati chiaramente individuati; articolare diversamente invece competenze che hanno dato luogo a problemi interpretativi. Può inoltre identificare nuove attribuzioni, se rilevanti per la sua specificità, anche all'interno di più ampi ambiti materiali, imputabili, tradizionalmente, alla competenza statale. Mi sembra che a questo risultato si possa pervenire in un momento in cui, di fronte al notevole ampliamento dell'autonomia regionale, la giurisprudenza più recente tende a ricercare, quasi sempre, strumenti validi per l'integrazione delle competenze: o, indicando procedure di raccordo tra Stato e Regione, o individuando ruoli diversi dei due legislatori all'interno di uno stesso settore.

Certamente, con l'estensione degli ambiti materiali di competenza, la Regione verrà a svolgere un ruolo importante anche nella tutela dei diritti, nel senso che si troverà a incidere su situazioni soggettive che ineriscono alle materie di propria competenza, nel rispetto, ovviamente, delle riserve di competenza statale e dei vincoli che derivano da tali riserve. In questo campo più che in altri viene in evidenza - proprio perché siamo ormai in un ordinamento policentrico - il coinvolgimento di più livelli di competenza. È perciò importante che si determinino procedure di raccordo per la definizione e attuazione dei livelli di protezione dei diritti e modalità di decisione che garantiscano una partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati (Stato-Regione, ma anche, Regione-Enti locali).

La redazione di un nuovo Statuto costituzionale, che voglia assicurare una specialità che funzioni e non di facciata, deve preoccuparsi, in questo momento, oltre che a riformulare le proprie competenze - con particolare attenzione per le attribuzioni rilevanti per la Sardegna - ad individuare procedure e strumenti di raccordo con i diversi soggetti istituzionali, per assicurare una presenza attiva della Regione alle decisioni che si riflettono sul suo territorio. Infatti, non basta determinare l'insieme delle competenze, occorre anche individuare i percorsi per dare effettività al disegno statutario. Pensiamo, ad esempio, al notevole aumento delle competenze regionali, che comporta continue sovrapposizioni con le competenze statali. L'interferenza tra le diverse attribuzioni deve essere risolta - secondo quanto indicato dalla stessa Corte costituzionale - con il principio di leale collaborazione. Ma questo si può tradurre, in concreto, nella predisposizione di

specifici strumenti e procedure di raccordo che evitino la conflittualità e rendano possibile un esercizio coordinato ed effettivo delle diverse attribuzioni.

Evidenziare in Statuto strumenti di raccordo e collaborazione che possono consentire un rapporto proficuo e privilegiato della Regione con i diversi livelli decisionali consente di dare concretezza agli obiettivi che la Regione intende perseguire. Si deve tener presente che tali strumenti, inseriti nello Statuto costituzionale, costituiranno un parametro di legittimità di fronte al giudice costituzionale. Anche per questo, sarebbe meglio nel progettare un nuovo Statuto, tralasciare le generiche enunciazioni di principio e indicare, invece, i meccanismi concreti , che consentono di dare attuazione alle specifiche esigenze della collettività regionale.