



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



## **POTERI E FUNZIONI DEL PRESIDENTE, DELLA GIUNTA, DEL CONSIGLIO**

# 2

**Cagliari**  
**Venerdì 14 marzo 2008**  
**ore 16,30**

**Sala Conferenze Banca CIS, viale Bonaria**

# Interventi

## Benedetto Ballero

Ringrazio Mariarosa Cardia e gli altri organizzatori di quest'incontro, che è importante perché segna un cambiamento di rotta rispetto a ciò che è avvenuto in Sardegna negli ultimi anni, nei quali il dibattito istituzionale è in gran parte mancato, tanto che perfino le profonde riforme istituzionali del 2001 - pur di grande rilievo e significato, e che hanno inciso, modificandolo in modo rilevante, sul nostro Statuto Speciale - sono avvenute con il sostanziale disinteresse della classe politica, culturale, economica e sociale della Sardegna.

La situazione nella quale, tuttavia, affrontiamo oggi questi temi è particolarmente grave, dal punto di vista costituzionale, per gli scompensi che vi sono, e sono facilmente rilevabili, nell'assetto istituzionale della nostra Regione, ma non solo in essa, bensì anche, più generale, in Italia.

Per quanto riguarda l'Italia, infatti, non si può non esserne tutti consapevoli che tra meno di un mese si procederà al voto per il rinnovo del Parlamento, con una legge che snatura totalmente il principio democratico, e sulla quale la Corte Costituzionale - nella sentenza n. 16 di questo 2008 - ha ritenuto doveroso almeno precisare che non le era stato possibile pronunciarsi sugli effetti che la legge determina, avendo dovuto necessariamente attenersi solo a quanto rilevava ai fini della decisione che doveva adottare, e cioè una decisione in materia di ammissibilità del referendum.

Ed è comprensibile che tale precisazione evidenzia un giudizio pesantemente critico, essendo riferito comunque ad un sistema "elettorale" nel quale, di fatto, i parlamentari non sono i reali rappresentanti del corpo elettorale, e non vengono eletti, ma sono nominati dalle segreterie nazionali dei partiti. Una situazione cioè non profondamente diversa rispetto a quella che si aveva in passato con le nomine regie, prima dell'avvento delle monarchie costituzionali, o con le liste elettorali bloccate in uso nei sistemi autoritari.

Anche in Sardegna, peraltro, la situazione istituzionale è estremamente critica perché da circa sette anni tutti sono costretti ad operare in un ordinamento regionale che è privo di uno Statuto scritto. Oggi infatti non è possibile leggere un testo dal quale dedurre quali sono le norme vigenti, né è possibile far apprendere, a chi volesse apprenderlo con la lettura, quale sia il contenuto dello Statuto Sardo, nella parte più importante e, cioè, in quella che definisce quali siano i poteri legislativi ed amministrativi spettanti alla Regione Sardegna.

Per quanto riguarda i poteri legislativi ed amministrativi, infatti, gli artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto (nella loro formulazione letterale) non sono più vigenti perché, con la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la Legge Costituzionale n. 3 del 2001, si è opportunamente

stabilito, all'art. 10, che anche alla Sardegna, come pure a tutte le altre Regioni Speciali, si applicano, in quanto più favorevoli ed in attesa della riformulazione del Nuovo Statuto Speciale, le norme del Titolo V, pur espressamente dettate per le Regioni ordinarie.

A seguito di ciò, solo con riferimento a tre delle materie originariamente di competenza esclusiva della regione, e cioè "ordinamento degli enti locali", "urbanistica ed edilizia" e "polizia locale", materie certo rilevanti, ma nel complesso limitate, rimangono oggi in vigore le vecchie previsioni contenute nell'art. 3 dello Statuto. Per tutto il resto invece la formulazione risultante dal testo dello Statuto che appare formalmente vigente, in realtà è non più applicabile.

Non esiste perciò un testo scritto, risultante dal confronto tra l'originaria formulazione statutaria e la legge costituzionale 3/2001, che definisca quali siano oggi le parti - ed in realtà sono pressoché tutte le norme attributive di competenze, tranne quelle sopra indicate - degli articoli 3, 4 5, e 6, nelle quali la previsione scritta non esprime in realtà una norma vigente ma una norma avente solo valore storico, dato che quella effettivamente vigente va concretamente individuata di volta in volta, essendo quella più favorevole tra la previsione statutaria originaria ed il dettato scaturente dalla previsione della L.C. 3/23001.

Al riguardo peraltro la situazione di grave anomalia è ulteriormente accentuata dal fatto che la Corte costituzionale ha affermato che le norme più favorevoli (quelle del Titolo V), si applicano solo con riferimento alla Regione (e sempre che siano state emanate le apposite norme di attuazione dello Statuto), e non si applicano invece anche per Comuni e Province della Sardegna, nei confronti dei quali, quindi, non opererebbe neppure il principio di sussidiarietà (operante nel resto del territorio italiano), in quanto è ancora in vigore il principio statutario del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative, che riserva queste ultime alla Regione in tutti i casi in cui essa eserciti competenze statutarie che le attribuiscono funzioni legislative. Una situazione, perciò, sostanzialmente caotica.

E questa situazione caotica è aggravata dal fatto che in Sardegna ancora oggi, ed in tutti questi anni (a partire da 2001), la maggioranza di governo non ha mai visto, dimostrando in tal modo una grave insensibilità istituzionale, la rielaborazione e revisione dello Statuto Speciale, come un problema prioritario, fondamentale e indispensabile, per dotare la Sardegna di una sua Carta Costituzionale da tutti conoscibile.

A dire il vero, una proposta, nel 2001, elaborata da chi scrive, è stata presentata in Parlamento, alla Camera e al Senato, oltre che in Consiglio regionale, ma non ha avuto alcun seguito parlamentare o consiliare, perché in realtà è stata utilizzata la mera presentazione come una bandiera, ma non è stata realmente sostenuta dai presentatori, che pur erano tutti i Parlamentari della Sardegna, sia del centrosinistra e che del centrodestra (con testi separati ma sostanzialmente eguali, salve minime variazioni).

Ritengo, quindi, che anche questa legislatura sia nata con qualcosa di sbagliato perché si è partiti dall'idea di ritoccare, come primo intervento, la legge 1/1977, relativa alle competenze della Giunta, ed è evidente che questo non avrebbe che dovuto avvenire dopo - come poi è stato accettato e da tutti riconosciuto - l'approvazione della Legge statutaria.

La Legge statutaria, peraltro, è stata oggetto di un dibattito abbastanza intenso in Consiglio regionale. Ma, anch'esso è stato un dibattito senza una reale partecipazione esterna.

So bene che ci sono posizioni differenti su questo punto, ma credo che la sua elaborazione debba costituire un impegno ancora completamente da iniziare, indipendentemente dal giudizio che darà la Corte costituzionale sulla questione che le è stata posta e, cioè, sulla ammissibilità della esistenza o meno del quorum strutturale. Perché, essendoci stata una partecipazione al voto molto limitata, ed una larga prevalenza dei no, è evidente che la legge non può essere promulgata, sia o no previsto il quorum: lo Statuto infatti - nell'art. 15 - dice che la legge è promulgata solo se si ottiene la maggioranza dei voti validi. Situazione questa che nel caso in esame non si è verificata.

Diceva prima il prof. Deffenu cosa si debba trarre dalla forma di governo che, in via transitoria, è stata stabilita nel 2001. Credo che preliminarmente si debba prendere atto che la Sardegna è oramai precipitata, già da molti anni, in una situazione di sostanziale identificazione, rispetto alle Regioni ordinarie, e ciò sia per poteri e per competenze, versando in una situazione, anzi, nella quale su tali aspetti la Sardegna ha condizioni inferiori a quelle delle Regioni ordinarie.

Se però vogliamo riconfermare, come il legislatore costituente nel 2001 ha riaffermato, la valenza di Regione speciale della Sardegna, si deve riaffermare tale specialità anche, e non solo, in materia di forma di governo.

Allora, credo debba rilevarsi che la riforma del 2001, che ha dettato nelle norme transitorie ed una forma di governo provvisoria, ha però inserito alcune disposizioni che ritengo non pertinenti e non necessarie, che sono quelle contenute nell'art. 35 dello Statuto il quale prevede in modo totalmente vincolante il principio e la regola del *simul stabunt simul cadent*, riferito a Presidente e Consiglio regionale.

Ma per dare stabilità all'esecutivo, questa non è la sola forma possibile. Il fatto è che con tale scelta, eguale anche per tutte le Regioni ordinarie, è stata, comunque, compressa quella specialità e quella autonomia specialistica che la Regione Sardegna aveva già in precedenza, pure per quanto riguarda la forma di governo, dato che in passato essa aveva una forma di governo certamente diversa rispetto a quella delle Regioni ordinarie.

Già in passato le Regioni ordinarie avevano delle Giunte che operavano esclusivamente come organi collegiali, mentre la Sardegna aveva una Giunta regionale che, a somiglianza del Governo, aveva configurato gli Assessori come organi esterni che impegnavano l'amministrazione, e che la rappresentavano nei singoli settori di competenza. Quindi, una

situazione diversa da quella delle Regioni ordinarie e sicuramente speciale. Oggi invece si vorrebbe assicurare un disegno unitario in tutta Italia, in materia di forma di governo, che pur è stato un tema escluso dal Costituente, il quale ha riconosciuto ad ogni regione la possibilità di scelte autonome in tale settore.

Sono fermamente convinto, però, che anche in futuro debba essere conservata una specialità sarda e che la situazione diversa rispetto alle Regioni ordinarie, debba essere mantenuta. Quale è lo strumento per arrivare a questo risultato?

Diceva giustamente Deffenu: decostituzionalizzare i limiti che oggi compaiono nell'art. 35 dello Statuto, per far sì che la Legge statutaria sia realmente libera di stabilire quale è la forma di governo adatta ad una comunità regionale che è indiscutibilmente diversa anche dal punto di vista organizzativo, territoriale, di rapporti e di infrastrutture, rispetto alla gran parte delle Regioni ordinarie. Credo che questo valore, di specialità dell'organizzazione, vada mantenuto al pari degli altri profili di specialità, che anzi vanno riaffermati, riconquistati e ricondivisi.

Ciò detto va riaffermato, in ogni caso, che la soluzione in materia di forma di governo debba essere diversa da quella attuale, e diversa da quella che la Legge statutaria (che non è stata approvata dalla maggioranza del corpo elettorale della Sardegna) stava delineando, e che determinava sostanzialmente una fotografia dell'esistente. La nuova Legge statutaria deve essere svincolata da quei condizionamenti che potevano andar bene in via transitoria, ma non nel momento in cui la Regione esercita i propri poteri specialistici anche in materia di organizzazione.

E la riforma può essere fatta determinando un ritorno al sistema parlamentare (non è la mia scelta), che comunque potrebbe essere reintrodotta, istituendo nel contempo strumenti di garanzia e di stabilità dell'esecutivo; oppure, arrivando ad un sistema che preveda un rapporto tra organi fondamentali della Regione non dissimile da quello che troviamo in altre esperienze presidenziali nel mondo, con una situazione nella quale il Consiglio non sia subordinato alle scelte del Presidente, ma abbia un'autonomia ed una capacità di portare avanti il proprio indirizzo politico, senza essere condizionato dalla minaccia di scioglimento quando questo indirizzo non coincide con quello del Presidente. In ordine ad un siffatto problema ritengo necessario lavorare in questa direzione, e credo che in questa direzione si sarebbe potuto lavorare anche nei mesi passati.

È vero che al riguardo la Corte costituzionale ha stabilito regole, in materia di forme di governo, abbastanza rigide poiché con una prescrizione di carattere generale - contenuta nella sentenza del 2004, relativa allo Statuto dell'Emilia-Romagna - ha affermato espressamente che l'elezione diretta ha alcune conseguenze: primo, l'impossibilità di prevedere la mozione di sfiducia; secondo, la decadenza automatica nel caso di approvazione di una mozione di sfiducia del Presidente della Regione. La Corte ha poi precisato che entro questi limiti si può esplicitare

l'autonomia statutaria, che ben può disciplinare procedure e forme del rapporto tra i diversi organi regionali, riducendo più o meno l'area lasciata ai diversi organi in base alla prassi.

Ciò si sarebbe potuto fare, ma si sarebbe potuta pure attuare, in una tale situazione, una qualche forzatura. Certo, una forzatura minore rispetto a quella fatta con la Legge finanziaria in materia di tasse, e che la Corte ha recentemente dichiarato illegittima. Meno importante anche perché, se il Governo non l'avesse impugnata, avrebbe determinato l'entrata in vigore della legge consentendo che poi gradualmente il quadro potesse ritornare a posto (con l'approvazione del nuovo Statuto Speciale contenente la decostituzionalizzazione prima ipotizzata), senza alcun inconveniente, neppure medio termine, per il funzionamento della Regione.

Una battuta, per concludere. Solo per dire che la scelta fatta in sede di Legge statutaria è inaccettabile non solo perché ha fatto la fotografia della situazione esistente, ma anche perché ha rinunciato ad introdurre un qualche strumento di rafforzamento del Consiglio e, quindi, di rafforzamento del potere legislativo, che persino alcuni Statuti di Regioni ordinarie, ben più vincolati, hanno concretamente attuato.

Voglio ricordare, in primo luogo, che in Sardegna, a differenza di quanto è stabilito nella Costituzione per le Regioni ordinarie, l'art. 15 dello Statuto afferma che i componenti della Giunta devono essere eletti nel rispetto dei principi di stabilità e di rappresentatività. Ciò costituisce, perciò, una conferma, sia pur limitata, di quella specialità che ricordavo, in materia di forma di governo, e cioè del fatto che già oggi in Sardegna, in base allo Statuto, la Giunta non può essere di mera derivazione presidenziale ma deve essere rappresentativa della coalizione che esprime la maggioranza di governo.

In sede di elaborazione della Legge statutaria, invece, si è data un'interpretazione diversa, dandosi vita ad una Giunta funzionalmente dipendente dal Presidente, che è quindi anch'essa una soluzione diversa da quella rigidamente statutaria.

In direzione opposta basta ricordare - ad esempio - che la Toscana ha previsto, e la Corte costituzionale l'ha dichiarato ammissibile, che al momento dell'elezione del Presidente questi prima di formare la Giunta debba limitarsi a fare una mera designazione, dovendo poi presentare al Consiglio un programma politico. Il programma e i nomi degli Assessori proposti vengono discussi in Consiglio il quale dovrà poi anche votare il programma che successivamente, ogni anno, dovrà essere votato nel suo aggiornamento. Tutto questo avviene in una Regione ordinaria ed è stato ritenuto ammissibile e costituzionalmente legittimo.

Credo che in Sardegna sia possibile altrettanto, e che anzi, come prima rilevato, si possa andare ben oltre nella riaffermazione della specialità garantita anche in materia di forma di governo.