



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

## Roberto Bin

Chi come me ha a lungo collaborato alla discussione e talvolta alla scrittura degli statuti regionali, di quelli ordinari prima e di quelli speciali poi, non può che convenire su un dato: i problemi portati al centro della scena sono sempre gli stessi, così come sempre le stesse sono le opinioni che si contrappongono. Mi è venuto in mente che l'unica vera forma di autonomia che probabilmente sia mai esistita in Italia, quella dei Comuni italiani del tardo Medioevo, è fallita a causa delle discordie interne, della lotta intestina tra fazioni che hanno chiamato in soccorso chi il Papa e chi l'Imperatore: l'uno e l'altro, ovviamente, hanno sedato la discordia sopprimendo l'autonomia comunale. Ho spesso l'impressione che molti discorsi che si fanno oggi intorno agli Statuti sono viziati dello stesso scarso spirito autonomistico e abbondante spirito di faziosità.

Provo a spiegare quale sia il mio punto di vista: in una Regione speciale bisogna tenere distinti, e in maniera rigorosissima, i compiti dello Statuto dai compiti della legge statutaria. Sono due atti completamente diversi.

Lo Statuto - che, per un accordo politico più che per una norma giuridica, viene ora confezionato in Regione e presentato come una proposta legislativa approvata dal Consiglio regionale - ha un compito preciso, quello di regolare i rapporti della Regione con lo Stato. È una legge costituzionale votata dal Parlamento: è dunque una legge dello Stato, collocata sul piano costituzionale perché destinata a istituire la specialità della Regione in deroga all'ordinamento costituzionale comune, alla disciplina ordinaria definita dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Ne consegue che nello Statuto va inserito solo ciò che interessa l'autonomia della Regione come ente dotato di determinate attribuzioni e prerogative, non le scelte organizzative interne ad esso. Poi, al suo interno, con altri strumenti normativi diversi dallo Statuto, la Regione potrà decidere come si organizza, la sua forma di governo, gli istituti di garanzia delle minoranze ecc.: l'importante è però che la Regione trovi scritte in legge costituzionale tutte (e solo) le norme che garantiscano la sua autonomia.

Se una Regione non è capace di garantire questa netta distinzione tra l'atto che ne determina l'autonomia costituzionale e l'atto che organizza il suo funzionamento "interno", ciò vuol dire che, come i Comuni litigiosi del medioevo, rinuncia alla sua autonomia. Posso essere abbastanza cattivo? Nella scrittura della proposta di Statuto sta la prima prova del grado di autonomia di una Regione: da ciò si traggono gli indizi del senso di autonomia politica del suo ceto dirigente. Se si comincia a far filtrare gli interessi che si contrappongono nel gioco politico già nella scrittura delle norme dello Statuto, allora si sta ripercorrendo - inconsapevolmente - la strada della dissoluzione dell'autonomia comunale: si sta chiamando l'Imperatore o il Papa - questa volta lo Stato e la sua legge costituzionale - a risolvere il conflitto interno.

Nello Statuto vanno scritte dunque le norme sulle competenze. Ha ragione Ballero nel dire che non si può andare avanti con l'art. 10 della legge cost. 3/2001; bisogna scrivere delle norme sulle competenze che guardino sia avanti che indietro. Nel senso che con esse si devono mettere dei punti fermi laddove ci siano stati conflitti con lo Stato e si devono aprire le prospettive laddove si è in grado di comprendere di quali strumenti necessiti lo sviluppo della Regione.

Le norme dello Statuto vanno pensate laicamente, seriamente, politicamente e non ideologicamente. Vanno scritte norme finanziarie - ovviamente - e vanno scritte (forse questa è la parte più importante) tutte le norme che creano i

raccordi tra le Regione e lo Stato, perché ormai il regionalismo, il federalismo, è cooperativo o non è; non c'è più spazio per una rigida preconcepita divisione di ruoli e di competenze. La gente percepisce problemi, non "materie": non c'è problema serio che possa essere isolato in una "materia", e quindi in una attribuzione affidata in via esclusiva ad un unico ente. Continuare a ragionare sulle materie è un esempio di ritardo culturale di cui purtroppo soffrono anche tutte le riforme costituzionali, fatte o tentate. Sarebbe bello che non si dovesse scontare questo ritardo culturale anche nella stesura dello Statuto e si riuscisse a scrivere norme che siano un po' più collegate a quello che sta emergendo oggi sul piano dei rapporti federali - pensiamo all'Europa - e che si occupino di politiche, di problemi, di strategie decisionali, piuttosto che cercare di scrivere una serie di etichette di materie che significano sempre di meno.

Di conseguenza, lo Statuto andrebbe immaginato come uno strumento leggero, il più leggero possibile: privo di norme programmatiche o di principio. Lo so che così dicendo sembra voler violare l'intima natura politica dello Statuto di autonomia. Ma lo Statuto di specialità, uno Statuto proposto dalla Regione allo Stato, è una proposta di contratto che definisce il ruolo reciproco dell'una e dell'altro: dove sta scritto che un contratto tra lo Stato e la Regione debba avere norme programmatiche o richiamarsi ai principi supremi? A che servirebbe?

Quando ha dovuto occuparsi delle norme di principio contenute negli Statuti delle Regioni ordinarie, la Corte costituzionale ha dovuto dichiarare, tra la sorpresa (e il dissenso) di molti, che esse non servono a niente, non hanno alcun significato normativo. Ma stiamo parlando degli Statuti ordinari, i quali - a differenza degli Statuti speciali - sono davvero atti di autonomia della Regione, approvati con propria legge e liberamente modificabili senza alcun intervento dello Stato. Tuttavia anche lì non bisognerebbe perdere tempo a scrivere pagine e pagine di inutili parole, che servono solo ad indicare tutti gli obiettivi che in passato non si è stati capaci di realizzare e tutti i problemi che andranno affrontati in futuro. Ma che senso avrebbe introdurre norme di principio in uno Statuto speciale approvato dal Parlamento? La Regione ha bisogno di farsi dire dal Parlamento italiano quali sono i suoi principi? Sarebbe una prova di autonomia questa? Questa è solo una prova di confusione.

Diverso è il discorso per la legge Statutaria perché la legge statutaria è un atto interamente cotto nel forno della Regione dove - giustamente - si possono confrontare visioni dell'assetto istituzionale diversi. Però anche qui sarebbe auspicabile un certo atteggiamento laico e antidelogico, che non si accontentasse del dibattito un po' sterile che si ripete ormai da sette anni in tutte le Regioni e in tutti i convegni che si sono fatti sulla forma di governo, sui modelli, sui figurini che significano così poco. Vorrei spiegarmi: la forma di governo scritta nella Costituzione italiana è basata su regole giuridiche che non sono affatto diverse da quelle in vigore in Inghilterra, Belgio, Olanda, Spagna, Germania, e così via: sono tutti governi di tipo parlamentare. Eppure, le forme di governo sono diverse perché non sono le regole costituzionali che fanno le forme di governo ma i sistemi politici. È questa è la prima considerazione. La seconda è che si potrebbe anche dubitare che esista oggi una reale autonomia nello disegnare la forma di governo in una Regione. Tutto dipende ancora da che cosa si intenda per "forma di governo", da che cosa si voglia ottenere scrivendo la regole ad essa relative. Se si vuole ottenere che il Presidente della Regione non decida da solo ma debba contrattare le decisioni più importanti con i partiti della sua coalizione, allora questa non è la forma di governo, almeno non è quella che si possa imporre attraverso norme giuridiche; è il prodotto di un determinato sistema politico e di uno specifico assetto dei partiti e delle coalizioni. Nulla a che fare con la "costituzione" della Regione.

Quello che bisognerebbe cominciare a scrivere con una buona dose di spirito laico e di capacità tecnica sono alcune norme che diano una quadratura al sistema

dei poteri, garantendone l'equilibrio. Per esempio, una delle cose stupide che si ripetono acriticamente in Italia è che in Europa ci sarebbe un deficit democratico. Questa è almeno in parte una sciocchezza perché se vediamo come funziona il Parlamento europeo e lo confrontiamo con il Parlamento italiano, si scopre subito che il deficit democratico sta a Roma, non a Strasburgo o a Bruxelles. E ciò per il semplice fatto che il Parlamento italiano non si è mai dato degli strumenti veri di controllo del potere. Se qualcuno vuole una testimonianza diretta può rivolgersi a Rocco Buttiglione. Rocco Buttiglione, candidato dall'Italia alla Commissione, si è dovuto presentare al Parlamento europeo (benché nessuna norma lo preveda), si è seduto davanti alla Commissione permanente, lo hanno interrogato, si è dimostrato simpaticamente ingenuo e loro gli hanno detto di ritornare a Roma. Non è un trattamento riservato solo al povero Buttiglione, è la prassi ormai consolidata del Parlamento europeo. È mai avvenuto che un candidato ministro o sottosegretario abbia ricevuto un trattamento analogo a Roma? No, il Governo si presenta al Parlamento per il voto di fiducia e alle camere non è mai venuto in mente di sottoporre ad uno screening i suoi componenti, così come non lo fa con i candidati a ricoprire le cariche più elevate dell'amministrazione o della Corte costituzionale. Allora, quale è il Parlamento che ha davvero potere: quello europeo o quello italiano? O forse questo non è un aspetto che riguardi la "forma di governo"? Nessuno in Europa perde tempo a discutere dei modelli di forma di governo. La questione è come siano concretamente organizzati i poteri. Nominare un alto dirigente sarà sempre di competenza dell'esecutivo (anche in regione, oso sperare!) e non credo che sia più democratica una forma di governo in cui il Presidente, che risponde (perché eletto direttamente) dell'efficienza della sua macchina, non possa nominare lui il dirigente ma debba farsi suggerire il candidato dai partiti della coalizione (faccio sommessamente notare che i partiti in Italia sono semplici associazioni private non riconosciute prive di effettive garanzie di democraticità interna, purtroppo). Non credo che sia questo - come si dice in televisione - che la gente vuole. Ma questo non vuol dire che non si possa fare quanto avviene in tutti i Parlamenti decenti, cioè che il Presidente porti il suo candidato in Consiglio, che al candidato gli si faccia il contropelo andando a vedere cosa a fatto nella sua vita, quali sono i suoi titoli, quali sono le sue credenziali. Avete mai visto un'Assemblea in Italia che discute apertamente e seriamente in questi termini? Nessuna.

Ecco perché le Assemblee in Italia non contano niente: non per il modello astratto della forma di governo, ma per come sono concretamente organizzati i poteri. È a questo che, secondo me, bisognerebbe prestare attenzione.

Basta parlare di modelli: ci si sofferma per lo più su questioni di scarsa importanza, e non si guarda ai problemi veri. Bisognerebbe fare un monumento a colui che, scrivendo le leggi costituzionali di riforma che hanno lasciato alle Regioni la possibilità di scegliersi la "forma di governo", lasciando libera l'opzione per l'elezione diretta o quella indiretta del Presidente. È una scelta delle Regioni, è una scelta di cui la maggioranza politica regionale risponde agli elettori. Ma quello che è certo è che se il Presidente della Regione è eletto direttamente dal popolo, deve essere sempre eletto direttamente dal popolo. Non ci sono trucchi o "staffette", si interrompe l'infausta tradizione italiana che ha ridotto il periodo di vita di un Governo a meno di quello richiesto per una normale gravidanza. Questo significa che se domani il Presidente muore o scappa con una ballerina non è che gli subentra il Vice Presidente, si torna ad investire il popolo. È così semplice, il partito che ha scelto e candidato un presidente troppo romantico forse dovrà renderne conto agli elettori. Non piace questo? Benissimo, allora si dica che il Presidente viene eletto dal Consiglio regionale, nel suo seno o fuori dal suo seno, come si vuole: però poi bisogna affrontare, nel probabile referendum, gli elettori e spiegare loro che non loro, ma solo i consiglieri regionali sono in grado di eleggere il Presidente della Regione.

È una sfida che in Friuli Venezia Giulia è costata cara alla maggioranza, ma è questo che si chiama democrazia. Però questo non significa affatto che, optando per l'elezione diretta del Presidente è legando a lui le sorti del Consiglio regionale, il Consiglio perda ogni potere. Chi afferma questo è pregiudicato da un'esperienza politica infausta - quella dei governi ballerini, preda delle congiure di palazzo provocate da quei politici che, ritenendo che sedere in Consiglio regionale fosse poco, cercavano di assicurarsi un posto in Giunta - e si mostra poco disposto a ragionare concretamente sul ruolo di una moderna assemblea rappresentativa. Il Consiglio regionale ha tutti i poteri che si attribuisce con la legge statutaria e con le altre leggi; naturalmente non può assumersi i compiti tipici dell'esecutivo, non può nominare il direttore dell'Asl o il presidente di qualche Ente: non lo può fare e non è neppure giusto che lo faccia. Bisogna pensare anche a cosa il Consiglio può realmente fare.

Le vicende delle Regioni ordinarie ci offrono esempi su cui riflettere. Uno sicuramente istruttivo è la vicenda del potere regolamentare. I Consigli regionali delle Regioni ordinarie hanno avuto per 30 anni il potere di approvare i regolamenti, ma non ne hanno fatto neanche uno (o quasi), perché, dato che già facevano le leggi, non avrebbe avuto molto senso deliberare anche i regolamenti d'attuazione. Ma visto che dopotutto le leggi bisogna eseguirle e qualcuno lo deve fare e visto per eseguirle bisogna conoscere e organizzare l'amministrazione, di fatto o per previsione delle stesse leggi regionali, si sono inventati mille atti con nomi diversi (indirizzi, criteri generali, linee guida ecc.), tutti deliberati dalla Giunta. Quale è stato il risultato? L'incertezza. Perché quando la Giunta fa un regolamento chiamandolo in qualche strano modo, poi, di fronte al Tar, qualcuno può anche eccepire che quello non sia un atto normativo o, se lo è, che sia illegittimo. Disporre del potere regolamentare ha potenziato il Consiglio? No, ha solo potenziato la confusione. Ciò nonostante, in fase di scrittura dei nuovi Statuti ordinari, i Consigli regionali hanno fatto molta fatica a "mollare" la potestà regolamentare, per paura di indebolire il loro ruolo istituzionale.

Il Consiglio regionale può, anzi deve, disporre di poteri "forti", ma bisogna capire che cosa può fare anche nel senso di cosa è capace di fare. Anche questo è un aspetto del problema: perché un Consiglio che non ha la capacità di cogliere i problemi della società, di imporre alla Giunta di riferire in proposito, di raccogliere i dati e sentire chi li conosce, di verificare quali sono gli effetti prodotti dalle leggi vigenti in materia e di discutere con cognizione di causa una legge nuova o la riforma di quella vecchia, quello è un Consiglio che non riesce a svolgere neppure la sua fondamentale funzione di rappresentanza. Ma questi poteri non basta affermarli sulla carta, vanno costruiti, tradotti in uffici e in competenze tecniche, in procedure in cui i consiglieri vestano più la casacca dell'Assemblea di cui fanno parte che quella dell'esponente di maggioranza o di minoranza. Sono poteri che possono essere intensi e che possono anche dare fastidio al Presidente della Regione: non sarebbe affatto male, perché ne migliorerebbe senz'altro la qualità della politica. Una volta che il Consiglio regionale riuscisse a dotarsi di strumenti raffinati con cui svolgere le sue funzioni basilari e congiunte - rappresentare la società e fare le leggi che servono a risolverne i problemi - possiamo fare anche un convegno in cui si discuta finalmente quale è la forma di governo che si è realizzata, che di quell'insieme di poteri è il risultato. Perché le forme di governo risultano nei fatti, non si disegnano sulla carta.