

UN NUOVO STATUTO PER LA SARDEGNA DEL XXI SECOLO

a cura di Mariarosa Cardia

Atti del ciclo di seminari
1948-2008

60 ANNI DI AUTONOMIA IN SARDEGNA
VERSO UN NUOVO STATUTO SPECIALE

Cagliari, febbraio – dicembre 2008

PRESENTE E FUTURO

Periodico dell'Associazione
tra ex Consiglieri Regionali
della Sardegna

Aipsa Edizioni

UN NUOVO STATUTO PER LA SARDEGNA DEL XXI SECOLO

a cura di Mariarosa Cardia

**Atti del ciclo di seminari
1948-2008: 60 ANNI DI AUTONOMIA IN SARDEGNA
VERSO UN NUOVO STATUTO SPECIALE**

Cagliari, febbraio – dicembre 2008

AIPSA EDIZIONI

PRESENTE E FUTURO

N. 22 / 2009

Periodico dell'Associazione tra gli ex Consiglieri Regionali della Sardegna

Iscrizione al Tribunale di Cagliari n. 495 del 19 luglio 1984

Redazione e amministrazione

Cagliari, Via Roma 25

Tel. 070 6014506 – Fax 070 650810

assexcons@tiscali.it

<http://consiglio.regione.sardegna.it>

Direttore Responsabile

Mariarosa Cardia

© 2010

Aipsa Edizioni

via dei Colombi 31, Cagliari

tel/fax 070 306954

e-mail: aipsa@tiscali.it

<http://www.aipsa.com>

Finito di stampare nel mese di settembre 2010

presso Tipografia Nuove Grafiche Puddu srl – Ortacesus (CA)

ISBN 978-88-95692-35-7

Indice

Presentazione – Un nuovo Statuto frutto della partecipazione dei cittadini	
Mariarosa Cardia	5
 I. Cultura, economia, diritti: quale Statuto per la Sardegna del XXI secolo?	
(22 febbraio 2008)	
Mariarosa Cardia – Introduzione	11
Bachisio Bandinu	15
Salvatore Mannuzzu	18
Antonietta Mazzette	21
Raffaele Paci	27
Francesca Ticca	40
Giorgio La Spisa	43
Giuliana Paganetto	45
Pietro Pinna	48
Omar Chessa	51
Pasquale Mistretta	57
Alessandro Maida	60
 II. Poteri e funzioni del Presidente, della Giunta, del Consiglio	
(14 marzo 2008)	
Andrea Deffenu – Introduzione	65
Benedetto Ballero	66
Roberto Bin	72
Gianmario Demuro	78
Andrea Pubusa	81
Gianbattista Orrù	84
Pierpaolo Vargiu	87
Massimo Dadea	91
Giacomo Spissu	96
Eugenio Orrù	100
 III. L'orizzonte europeo e i rapporti nazionali ed esteri	
(4 aprile 2008)	
Andrea Raggio – Introduzione	105
Pietro Ciarlo	107
Silvia Niccolai	111

Alessandro Frau	128
Massimo Deiana	132
Paolo Fois	135
IV. Autonomia interna e sussidiarietà: il ruolo degli enti locali (18 aprile 2008)	
Antonio Guaita – Introduzione	139
Salvatore Cherchi	141
Giovanni Lobrano	146
Graziano Milia	159
V. Nuove competenze, autonomia finanziaria e federalismo fiscale (6 giugno 2008)	
Angelo Becciu – Introduzione	165
Alberto Zanardi	168
Giampaolo Diana	176
Giorgio Macciotta	181
Giovanni Biggio	189
Francesco Pigliaru	192
VI. Proposte per un progetto di Statuto (12 dicembre 2008)	
Le ragioni di un nuovo Statuto speciale	203
Proposte per i lineamenti del nuovo Statuto speciale	206
Appendice	
Statuto speciale per la Sardegna	213
Legge statutaria della Regione autonoma della Sardegna	226
Corte Costituzionale – Sentenza n. 149 del 4 maggio 2009	245
Costituzione della Repubblica Italiana – Parte II, Titolo V – Le Regioni, le Province, i Comuni	253
Partecipanti ai seminari	259

Mariarosa Cardia

Presentazione – Un nuovo Statuto frutto della partecipazione dei cittadini

A circa sessanta anni di distanza dalla conquista dell'autonomia speciale e a dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione la Sardegna deve tornare ad essere un laboratorio istituzionale avanzato come lo fu nel secondo dopoguerra; oggi, rispetto ad allora, in direzione dell'evoluzione federalista della Repubblica. Potrà divenirlo passando dal confronto sul metodo, su cui finora si è attardato il dibattito, al confronto sui contenuti concreti da dare all'autonomia speciale e radicandosi su una coscienza autonomista diffusa.

Scrivere uno Statuto, in particolare per una Regione come la Sardegna, caratterizzata da una forte identità culturale, non è impresa facile, soprattutto se l'obiettivo finale è un testo che rappresenti per i sardi un progetto comune e condiviso. Occorre quindi stimolare il più possibile un dibattito sul nuovo Statuto che sia da una parte aperto e inclusivo, dall'altra pragmatico e concreto.

Per realizzare il primo obiettivo l'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna e il Master in Esperti della Pubblica Amministrazione in Sardegna della Facoltà di Scienze Politiche di Cagliari hanno organizzato nel corso del 2008 un ciclo di seminari – *Un nuovo Statuto per la Sardegna del XXI secolo* – in cui sono stati dibattuti i temi più attuali dell'autonomia e della specialità – dall'identità culturale al federalismo fiscale – cercando un confronto e possibilmente una sintesi tra le più diverse e variegate posizioni politiche e culturali.

Il secondo obiettivo richiede, da parte di tutti, un'auspicabile disponibilità al compromesso tra le opposte visioni della specialità attraverso un confronto su proposte concrete, che coinvolga le donne e gli uomini dell'Isola nella definizione dei principi e delle scelte contenuti nella nuova carta costituzionale della Sardegna.

Le iniziative seminariali sono state definite da un comitato scientifico composto da Mariarosa Cardia, Andrea Deffenu, Silvia Niccolai, Angelo Becciu, Paolo Fois, Nuccio Guaita, Vannina Mulas, Andrea Raggio, Antonio Saba. La segreteria organizzativa è stata curata da Monica Rinaldi, Antonella Cadoni, Giuseppe Amoroso, Silvia Benussi, Marco Betzu, Francesca Cuccu.

Ai seminari hanno dato il loro contributo qualificate personalità del mondo della politica, della cultura, del lavoro: Benedetto Ballero, Bachisio Bandinu, Angelo Becciu, Giovanni Biggio, Roberto Bin, Mariarosa Cardia, Salvatore Cherchi, Omar Chessa, Pietro Ciarlo, Massimo Dadea, Andrea Deffenu, Massimo

Deiana, Gianmario Demuro, Giampaolo Diana, Paolo Fois, Alessandro Frau, Nuccio Guaita, Giorgio La Spisa, Giovanni Lobrano, Giorgio Macciotta, Alessandro Maida, Salvatore Mannuzzu, Antonietta Mazzette, Graziano Milia, Pasquale Mistretta, Silvia Niccolai, Gianbattista Orrù, Raffaele Paci, Giuliana Paganetto, Francesco Pigliaru, Pietro Pinna, Andrea Pubusa, Andrea Raggio, Giacomo Spissu, Francesca Ticca, Pierpaolo Vargiu, Alberto Zanardi.

Per l'Associazione si è trattato di proseguire nel proprio impegno sui temi della riforma istituzionale e in particolare sullo Statuto regionale, impegno ormai di lunga data a partire dai convegni organizzati nel 1981, nel 1983 e nel 1986.

Tuttavia, nonostante l'interesse e la discussione suscitati sin da quelle occasioni, non si è ancora concretato l'augurio che le forze politiche autonomistiche recepissero al meglio esigenze ormai divenute ineludibili e sapessero raggiungere un accordo che ponesse la Sardegna all'avanguardia di una feconda stagione di riforme.

Questo ormai cronico ritardo nel dare risposte concrete e tempestive all'esigenza fortemente avvertita di adeguare le istituzioni regionali ai mutamenti culturali, politici, economici e sociali che in oltre mezzo secolo hanno cambiato il nostro paese e il mondo, ha finito con l'acuire il distacco dalla politica, la sfiducia e il disinteresse dei cittadini, come dimostra il crescente astensionismo elettorale.

Il problema dell'autonomia della Sardegna e della riforma del suo Statuto si colloca in una realtà che richiede di coniugare la tendenza all'internazionalizzazione e alla concentrazione, innescata dai processi produttivi e tecnologici, all'esigenza di autonomia per il pieno dispiegamento della personalità umana.

Costruire la democrazia significa garantire alla collettività sarda il massimo dell'autonomia e della libertà nell'ambito di una ordinata e civile convivenza nell'unità statale. Per farlo è ormai necessario passare rapidamente dalle discussioni alle realizzazioni, alla definizione di un progetto meditato e ampiamente condiviso nell'Isola.

Dal ciclo di seminari del 2008 a oggi non è stata percorsa molta strada nella direzione del nuovo Statuto, anche se sono state presentate alcune proposte in merito e se dal mondo sindacale sono venute ulteriori sollecitazioni a una definizione delle riforme istituzionali. Si è inoltre riproposta l'ipotesi di una Assemblée costituente, riaprendo così la questione procedurale sulla quale si è a lungo incagliato il dibattito sul nuovo Statuto. In settembre è prevista una sessione del Consiglio regionale dedicata alla discussione delle quattro mozioni presentate dalle diverse forze politiche.

La prima, presentata dal Gruppo sardista il 21 maggio 2009 – primo firmatario Paolo Maninchedda – è “sull'indipendenza della Sardegna” e impegna la Giunta regionale “a guidare la Sardegna verso una piena e compiuta indipendenza, avviando con lo Stato italiano una procedura di disimpegno istituzionale

che preveda un quadro articolato di indennizzi per la Nazione sarda, in ragione di tutte le omissioni, i danni e le sperequazioni che la Sardegna ha subito prima dal Regno d'Italia e poi dalla Repubblica italiana”.

La seconda mozione, presentata il 22 settembre 2009 dal Gruppo Misto – primo firmatario Mario Floris dell'UDS – riguarda “sviluppo e riforme nell'unità del popolo sardo per il progresso civile ed economico della Sardegna”; impegna la Giunta regionale “a predisporre le linee strategiche di un organico Progetto Sardegna” per le riforme e lo sviluppo a cui collegare il nuovo Statuto di autonomia; sollecita il Consiglio regionale a una speciale sessione sulle riforme e impegna Consiglio e Giunta a portare il Progetto all'attenzione dei diversi livelli istituzionali, “con il coinvolgimento di tutte le componenti della Società sarda”, al fine di approvare il nuovo Statuto entro l'attuale legislatura.

La terza mozione presentata dal Gruppo PD l'11 novembre 2009 – primo firmatario Mario Bruno – relativa alla “necessità di dare immediato avvio a un dibattito sulle riforme e sullo Statuto d'autonomia”, richiama “integralmente” la mozione Floris e più; dà mandato alla I Commissione consiliare di predisporre “ogni utile istruttoria per l'attuazione di una autentica legislatura di riforme”, e impegna il Presidente del Consiglio “ad avviare una sessione straordinaria sulle riforme e sul programma di approvazione del nuovo Statuto di autonomia”.

Infine, l'8 marzo 2010 è stata presentata – primo firmatario Felice Contu dell'UdC – la mozione “sulla formulazione di un ordine del giorno-voto al Parlamento per la stipula di un nuovo patto costituzionale”, che dichiara “politicamente e istituzionalmente conclusa la vicenda storica susseguente alla rinuncia alle proprie sovrane istituzioni avvenute nel lontano 29 novembre 1847 e solo parzialmente recuperate nello Statuto del 1948”; dà avvio “alla elaborazione del nuovo Statuto-Costituzione della Sardegna secondo le forme che la legittima rappresentanza del popolo sardo vorrà seguire”, e chiede al Parlamento “la stipula di un nuovo Patto costituzionale”.

Come si evince anche da questi dati sintetici le mozioni prospettano visioni differenti, che richiedono un confronto culturale e politico approfondito. Altrettanto complesso si presenta il dibattito parlamentare, dove al Senato sono in attesa di esame due disegni di legge costituzionale, uno presentato il 27 novembre 2008 dal senatore Piergiorgio Massidda del PDL sullo “Statuto speciale della Regione Sardegna denominato ‘Carta de logu de Sardigna’”; l'altro di iniziativa del senatore Antonello Cabras del PD, presentato il 7 aprile 2010, sullo “Statuto speciale della Regione Sardegna”.

La nostra Associazione è impegnata a contribuire a questo confronto, a offrire ulteriori occasioni di riflessione, anche attraverso convegni nelle diverse province sarde, come quelli in fase di organizzazione a ottobre e a novembre dell'anno in corso a Sassari e a Macomer.

Il presente volume si colloca nel solco di questo impegno di lunga lena, con l'auspicio che la perdurante impasse nel processo di elaborazione del nuovo Statuto venga finalmente superata e possa concretarsi una salda iniziativa unitaria delle forze politiche e sociali per l'innovazione della specialità della Sardegna e del suo ordinamento.

Cagliari, 30 luglio 2010

Un ringraziamento particolare al Presidente del Credito Industriale Sardo, dott. Giorgio Mazzella, per la cortese disponibilità della Sala conferenze Banca CIS, dove si sono svolti i lavori seminariali, e alla prof. Paola Piras, Preside della Facoltà di Scienze Politiche, per avere ospitato l'iniziativa conclusiva nell'aula Teatro.

**I. Cultura, economia, diritti:
quale Statuto per la Sardegna del XXI secolo?**

22 febbraio 2008

Mariarosa Cardia

Introduzione

Prima di entrare nel merito di questo primo incontro è doveroso illustrare il senso dell'iniziativa del ciclo di seminari e forum permanente che l'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna e la Facoltà di Scienze Politiche, e in particolare il Master in Esperti della Pubblica Amministrazione in Sardegna, hanno promosso in occasione dei 60 anni dell'autonomia speciale sarda.

Siamo partiti da alcuni convincimenti:

1) La riforma dello Statuto, il nuovo patto di autonomia fra Stato e Regione è indispensabile e urgente, se la Sardegna non vuole rimanere alla retroguardia nel processo di riforme istituzionali e quindi nello sviluppo del paese. L'equiparazione tra Stato e Regioni ordinarie determinata dalla riforma del Titolo V della Costituzione ha evidenziato l'inadeguatezza degli attuali strumenti della specialità rispetto ai vantaggi ordinamentali di cui godono oggi le Regioni ordinarie. Tanto più che finora non si è dimostrato efficace il meccanismo previsto dall'art. 10 della L.C. n. 3/2001, che consente alle Regioni speciali di poter usufruire dei maggiori poteri previsti per le Regioni ordinarie. D'altra parte, esso era stato concepito come soluzione transitoria, nelle more dei processi di revisione statutaria. Ciò rende urgente definire una nuova progettualità e una nuova configurazione dei poteri.

Una fase costituente non può essere solo perennemente evocata: si deve iniziare e concludere. Bisogna passare dal confronto sul metodo al confronto sul merito, sui contenuti concreti da dare alla nostra specialità, sintetizzando il grande processo di esperienze e conoscenze maturato dai sardi in oltre mezzo secolo e traducendo in linguaggio moderno il tema antico della soggettività. Solo così la Sardegna potrà svolgere, come nel passato, il ruolo di laboratorio istituzionale avanzato.

2) Le Costituzioni democratiche moderne si radicano nelle forze sociali e politiche. Per fare la riforma bisogna avviare una riflessione collettiva, un processo di discussione e di proposta che coinvolga l'intera società regionale, che affermi una visione dell'autonomia non tecnica ma politica, culturale, etica, possibile solo attraverso un'informazione e una conoscenza diffusa e capillare; altrimenti le decisioni, le scelte, i provvedimenti vengono calati dall'alto e non maturano nella coscienza collettiva. Una nuova specialità si può radicare solo su una coscienza autonomista diffusa e matura. Lussu sosteneva che autonomia significa "coscienza di sé stessi, consapevolezza della propria funzione, conqui-

sta e difesa delle proprie posizioni etiche, sociali e politiche che consenta il più ampio sviluppo delle proprie capacità, individuali e collettive, in ogni campo”.

3) È necessario coltivare uno spirito costituente perché le riforme costituzionali si fanno dialogando tra posizioni avverse e ricercando soluzioni alte, abbattendo i muri e le barriere che hanno portato all’insuccesso di ogni tentativo fin qui compiuto. La nuova fase costituente sarda esige, oltre che idee e valori forti, una pratica unitaria per individuarli e affermarli. La stesura del nuovo Statuto non può essere continuamente subordinata alla contingenza politica, pena l’inermità permanente. L’Assemblea Costituente riuscì ad elaborare una Costituzione “presbite”, capace di guardare lontano, nonostante una condizione economica e sociale drammatica e un quadro politico scosso da tensioni e lacerazioni crescenti.

Noi vogliamo dare il nostro contributo a questa riflessione corale: vogliamo coinvolgere l’opinione pubblica nel suo complesso, discutere con i rappresentanti del mondo della politica, delle istituzioni, della cultura, dell’economia, delle organizzazioni sociali. Vogliamo dare ai giovani, e in particolare ai nostri studenti, l’opportunità di cimentarsi con un tema poderoso e complesso. Da qui è nata la sinergia tra l’Associazione e l’Università. Vogliamo altresì offrire l’opportunità a tutti, attraverso il sito internet, di dialogare, di dare contributi, di raccogliere documentazione. Vogliamo tessere insieme questo ordito collettivo. Non a caso abbiamo ripreso un’immagine (un libro cucito) da un’opera di Maria Lai, un’artista che nella sua ricerca, con l’uso di nuove materie e nuovi linguaggi esprime il senso della costruzione comune, paziente e tenace, dell’impegno per rinsaldare i vincoli comunitari. È una sensibilità femminile che dovrebbe permeare anche il lavoro costituente, un’impresa che dovrebbe avere anche madri, non solo padri. Nella sua tesi per il conferimento della laurea *honoris causa* presso l’Università di Cagliari Maria Lai ha scritto che “la vista non è ancora sguardo, è natura animale. Lo sguardo è costruzione umana, artificio, come la parola, la scrittura e ogni forma d’arte”. Ecco, vorremmo che questo sguardo costruttivo e rigoroso si applicasse anche alla definizione della nostra legge fondamentale.

Siamo consapevoli che il nostro è un programma di lavoro impegnativo e ambizioso, ma di impegno e di volontà di appassionarsi alla riforma democratica e moderna delle nostre istituzioni politiche e amministrative ha bisogno la Sardegna e soprattutto hanno bisogno i nostri giovani, per i quali e con i quali dobbiamo costruire un futuro di pace e di progresso.

Abbiamo individuato cinque nodi fondamentali dell’elaborazione statutaria e dedicato ad essi altrettanti seminari di studio, che saranno arricchiti dalla comunicazione via web. La scheda di adesione mira a creare un collettivo di lavoro ampio, a coinvolgere tutti gli interessati all’iniziativa. A conclusione di questa prima fase di confronto, in autunno, individueremo le linee comuni del dibattito per formulare una bozza di Statuto, da presentare in otto incontri

presso i capoluoghi di provincia, e per concorrere quindi alla riflessione nelle sedi istituzionali.

Nel seminario di oggi affrontiamo le questioni basilari della definizione della carta costituzionale sarda, a partire dalla prima riflessione obbligata: come è cambiata la Sardegna in sessant'anni, quale sviluppo progettiamo per il futuro, come i cambiamenti e le nuove idee di sviluppo si rifletteranno nello Statuto nuovo?

La riforma costituzionale del 2001 ha confermato e rafforzato la specialità, accettandola come idea e valore indiscusso. Il nuovo Titolo V ribadisce infatti il riconoscimento costituzionale delle Regioni speciali, una loro posizione asimmetrica e derogatoria, sussistendo le ragioni fondamentali della loro peculiarità, e richiede perciò Statuti rinnovati, che ricontrattino la condizione di specialità, individuandone le funzioni, i poteri e i modi di partecipazione ai processi di decisione politica.

Da qui partiamo nella nostra riflessione su una condizione di specialità intesa non tanto e non più solo come una garanzia, come difesa, ma soprattutto come una nuova, forte possibilità. Le incisive trasformazioni che ha subito la specialità della Regione sarda sia sotto il profilo sostanziale sia sotto il profilo giuridico e istituzionale legano il futuro dell'autonomia speciale a un'azione di profondo rinnovamento delle sue motivazioni e delle sue forme. Comportano riflettere su cosa sia ancora valido del tradizionale modello di autonomia, adeguarne i concetti e il lessico, dare contenuti innovativi a parole quali "identità" e "specialità", affinché rispecchino una realtà regionale profondamente mutata nei suoi tratti materiali e immateriali.

Rispetto alle condizioni che connotavano la specialità sarda nel secondo dopoguerra si sono verificati radicali cambiamenti nel quadro storico, culturale, economico, sociale e istituzionale, che hanno trasformato anche i termini classici della questione sarda e quindi le ragioni dell'autonomia. Il tradizionale isolamento e il ritardo nell'accesso alla conoscenza sono stati superati dai processi di globalizzazione e di informatizzazione. La cifra dominante della Sardegna non è più "l'incantesimo tenebroso di isolamento", che Emilio Lussu voleva spezzare con la conquista dell'autonomia, ma sono le molteplici nevrosi col mondo "grande e terribile" che Antonio Gramsci voleva affrontare, sinapsi fonte di crescita e di ricchezza, se alimentate correttamente, di straniamento e di omologazione, se recepite e subite acriticamente.

Autonomia, ancor più che in passato, significa interdipendenza, sussidiarietà e coordinamento, implica una prospettiva sistemica. Occorre affermare una concezione dell'autonomia collaborativa e partecipativa, riformatrice, promotrice di democrazia e di autonomia diffusa a tutti i livelli dell'ordinamento, capace di riconoscere e sviluppare le diversità e di valorizzare l'identità regionale come ricchezza del sistema nazionale, individuandone le basi nella sua storia insulare, nella sua cultura e nella sua lingua, nel fattore culturale non nel

solo fattore economico, insufficiente a motivare e sostanziare un regime speciale. L'autonomia speciale deve essere un efficace strumento di sviluppo economico-sociale, una moderna forma di autogoverno democratico e un veicolo di espressione della nostra particolare soggettività collettiva. Questo esige di non ricadere negli errori del passato, nella concezione meramente economicistica risalente alle origini dell'autonomismo sardo e protrattasi a lungo, imperniata sulla richiesta di integrazione per superare l'arcaicità del sistema economico e sociale regionale.

In conclusione, la definizione della nuova autonomia deve basarsi su un modello autonomistico profondamente mutato rispetto ai decenni passati. Richiede un ulteriore sforzo di elaborazione per delineare la distinta personalità storica, politica e culturale dell'Isola, per disegnare una specialità che coniughi maggiori poteri con procedure di partecipazione e concertazione della Regione alle scelte che vengono fatte nei centri decisionali italiani ed esteri.

L'idea originale e forte intorno a cui fondare un nuovo patto con lo Stato è l'identità di questa terra, del suo popolo, della sua cultura e i diritti particolari che ne discendono e che la distinguono dalle altre parti della Repubblica: mobilità e comunicazioni, collegamento alle grandi reti infrastrutturali, beni culturali e ambientali, energia, servitù militari, lavoro, salute.

Il percorso costituente dovrà dare sostanza a un processo identitario dinamico nell'attuale reticolo istituzionale policentrico, a un progetto nuovo di società, basato sull'idea di una cittadinanza aperta, sull'interazione e sul multiculturalismo.

Bachisio Bandinu

Lo Statuto tra storia e progetto

Grazie per l'invito e complimenti per una iniziativa che intende elaborare un percorso di conoscenza e di proposta verso un nuovo Statuto utilizzando anche i contributi di vari soggetti. Il mio breve intervento vuole cogliere il limite di una coscienza istituzionale dell'identità politica sarda, così come essa si è manifestata negli anni sin dalla preparazione del primo Statuto sino a oggi: un limite che, se non superato, rischia di mortificare l'ideazione, la formulazione e la volontà di difesa di uno Statuto capace di rispondere alle esigenze del popolo sardo. Al processo di cambiamento che in un sessantennio ha caratterizzato lo sviluppo della società sarda sotto molteplici aspetti, non ha corrisposto un'elaborazione di studi e di crescita della coscienza civile nei riguardi di un modello politico e culturale che affermasse una forte soggettività dei sardi.

Si ritiene che quella sarda sia un'identità forte che si conferma negli slogan “deo so sardu”, “torrare a su connotu”: in verità si tratta di un'identità psicologica reattiva, fondata sul risentimento e sulla incapacità di affrontare i problemi complessi della modernità. In realtà i sardi hanno un'identità debole sul versante economico e linguistico-culturale, e soprattutto sotto l'aspetto politico-istituzionale.

Un primo avvertimento è quello di fare tesoro dell'esperienza storica legata ai lavori e agli esiti del primo Statuto. Al riguardo propongo la lettura di alcuni enunciati – che ho tratto da un intervento di Mariarosa Cardia nel IV volume della *Storia dei sardi e della Sardegna* della Jaca Book¹, a dimostrazione di una debole identità politica. Secondo l'autrice il primo Statuto è stato caratterizzato da un limite di fondo: la debolezza e la subalternità della classe politica sardo. Il lungo e lento periodo di incubazione statutaria fu vissuto nei contrasti e diretto verso il compromesso, tarpato dai dubbi e limitato dalle cose concedibili. La domanda è se questo non possa accadere anche nella formulazione del nuovo Statuto.

L'on. Sailis definì lo Statuto sardo “frutto di prudente accorgimento”. È possibile evitare un nuovo “prudente accorgimento” e fare lo Statuto che davvero vogliamo?

Il sottosegretario Perassi – a proposito del disegno di legge sullo Statuto speciale per la Sardegna – elogiò il senso di moderazione e di comprensione dei

¹ MARIAROSA CARDIA, *Dallo Statuto al Piano di Rinascita (1943-1962)*, in *Storia dei Sardi e della Sardegna*, a cura di MASSIMO GUIDETTI, Milano, Jaca Book, 1990, pp. 457-495.

rappresentanti politici sardi. Dei siciliani, no; quelli erano decisi e sicuri di ottenere ciò che volevano. Noi, invece, abbiamo il senso di moderazione e di comprensione! Speriamo di non averne troppo di fronte alle nuove proposte di Statuto!

Allora si disse che bisognava accettarlo perché comunque era meglio di niente. Formula tipicamente sarda: “non ci piace, non è questo che vogliamo, però è meglio di niente”. No, è meglio niente, perché a partire da un grado zero si avvia un cammino con forti propositi e volontà di lotta. “Meglio di niente” darà spazio alla psicologia del risentimento accusatorio verso l'esterno, liberatoria delle proprie responsabilità.

Che cosa può accadere? Noi chiederemo allo Stato l'attuazione di alcuni punti essenziali, poniamo i punti A, B, C e D. Lo Stato decide che probabilmente si potrebbe concedere A e B, ma di fatto, poi, concederà solo A. E noi risponderemo: “accettiamo perché comunque è meglio di niente”. Si è proprio sicuri che ciò non possa accadere?

D'altronde i limiti di una coscienza politico-istituzionale ma anche economica e culturale hanno caratterizzato i processi dello sviluppo isolano, anche solo in riferimento all'industrializzazione e al turismo per non parlare del ricorrente contenzioso fra Stato e Regione, ovviamente sempre a danno della istituzione regionale.

Nelle scelte e nel processo d'industrializzazione, i sardi non sono stati soggetti attivi, dinamici operatori in proprio; la potestà decisionale è stata affidata alla Cassa per il Mezzogiorno, a Rovelli ed altri. Un'industrializzazione che aveva l'intendimento antropologico di una colonizzazione: il piano socio-culturale attribuiva alla società tecnica valori ideologici alternativi e contrappositivi alla struttura sociale della Sardegna centrale, per esempio ad Ottana.

Che dire del turismo? In Gallura sono arrivati i “miliardari” che hanno trasformato “la valle dell'inferno” nell’“eterno paradiso” come dice la pubblicità della Costa Smeralda. I miliardari sono arrivati da fuori, i locali sono stati chiamati “li miracolati”...

Insomma, negli anni Sessanta e Settanta non si era capito – ecco la mancanza di soggettività – che l'industrializzazione ed il turismo stavano determinando un assestamento ideologico tipico dei nuovi modi di produzione e, soprattutto, un assestamento ideologico dei nuovi processi di significazione.

Anche dal punto di vista culturale non c'è stata alcuna mediazione operativa tra locale e globale: la *modernitate* è avvenuta nella logica dei rapporti di forza. Si è fatta una classifica di valori (sardo=arretrato, moderno=positivo) ma non c'è stato un processo di traduzione e mediazione. Gli intellettuali si sono schierati a favore di un modernismo senza porlo in relazione costruttiva con la realtà tradizionale. Così si è avuta una modernizzazione senza elaborazione, senza rivoluzione.

La debolezza dell'identità politico-istituzionale non permette ai sardi di ela-

borare un proprio sguardo, una propria prospettiva. Noi non facciamo fronte allo sguardo dell'altro, non abbiamo un controsguardo. Abbassiamo lo sguardo. Questa è mancanza di soggettività. Alla radice c'è la negazione, il risentimento, la protesta senza azione.

L'obiettivo di un nuovo Statuto è un impegno di coscienza civile e politica dei sardi. I sardi vogliono questo Statuto, lo definiscono. Reputano che quello Statuto sia la base fondamentale per un cambiamento profondo della Sardegna. Una volta stabilito questo, non si devono accettare compromessi, quelle "compromissioni necessarie" come è accaduto per il primo Statuto.

Il tempo della coscienza sta tra storia e progetto. Quale storia nostra in questa scelta decisiva, quale Statuto veramente nostro?

Salvatore Mannuzzu

L'ingombrante sovrastruttura

Il punto di partenza dovrebbe essere scontato. Non si può scrivere un nuovo Statuto per la Sardegna del XXI secolo senza un'idea plausibile della Sardegna del XXI secolo; e la Sardegna del XXI secolo rimane un oggetto misterioso senza un'idea non arbitraria della Sardegna del XX secolo – e magari anche di qualche secolo precedente. Appena ci si volge verso la realtà isolana si sbatte inesorabilmente la faccia contro sopravvivenze coriacee, pure là dove sembra esistano soltanto soluzioni di continuo col passato. Quindi senza un po' di memoria non si capisce nulla. Peccato che stiamo diventando tutti smemorati.

Ma anche agli smemorati saltano subito agli occhi le molte contraddizioni del nostro piccolo mondo. La memoria servirebbe a capirle un po', queste contraddizioni; comunque ci sono, tanto vistose da indurre talvolta a dire, magari capziosamente, che il nostro piccolo mondo va declinato al plurale: le Sardegne. Le differenze fra questo e quel pezzo di terra isolano sono molte e profonde: oggettive e soggettive – strutturali, economiche, antropologiche... Perfino negli immaginari: giacché una cosa è per esempio la "sassareseria" dei sassaresi ed altra, ben diversa, la "balentia" dei barbaricini. Sassareseria e balentia che poi adesso non esistono più, o non sono più quali sono state (ecco perché sarebbe indispensabile la memoria). Hanno subito mutazioni straordinarie, con la perdita dei loro supporti materiali; ma insistono ad affacciarsi dentro la vita di Sassari e delle Barbagie: nude parvenze, ormai distorte – ritenute invece carne e ossa. Continuano a far parte della vita di quelle comunità come *revenants*, come fantasmi.

Preso atto di tante contraddizioni, bisogna concludere come un mio amico giovane scrittore che Cagliari è più vicina a Roma che a Orgosolo? Io ho risposto all'amico giovane scrittore che la sua conclusione è sbagliata. Alla fine è sbagliata: esiste una storia sarda molto accidentata però comune, che arriva fino ai giorni nostri; ed esiste tuttora, anzi cresce, una volontà collettiva dei sardi – talvolta magari solo nominale – di vivere insieme una loro storia. Storia che, io credo, non può far a meno né di Cagliari né di Orgosolo: anzi si ritrova, diventa sé stessa, solo riunendone le differenze.

Così esiste – al di là delle contraddizioni e dei fantasmi particolari – un'idea che i sardi hanno di sé come soggetto unico, come popolo: l'idea di una identità comune.

Questa idea sarebbe, s'intende, molto positiva, se fosse scevra da auto-referenzialità e retorica: corrispondesse insomma a una realtà. Ma qualche volta – o magari non poche volte – invece non è così. Qualche volta l'identità che si fa valere non è quella reale; è un'identità solo supposta: un *revenant*, anch'esso, un fantasma, denominatore comune di tutti i nostri fantasmi locali.

Da dove ci arriva questo *revenant*? Di cosa è fantasma? Facciamola breve, come qui corre l'obbligo, pazienza se saltano molti passaggi. La nostra terra è una vera isola, e la geografia ne ha determinato la storia. C'è stato un tempo lontano in cui i sardi credevano che il mondo cominciasse e finisse dentro il perimetro delle loro coste intatte (allora) e delle loro spiagge deserte: nel cerchio magico *de su connottu*. Un tempo lontano, ma la cultura è vischiosa: c'è ancora chi crede che la storia del mondo sia fatta solo di ciò che succede in Sardegna.

Se prevale questa convinzione, se vince il fantasma – l'ingombrante sovrastruttura – la Sardegna è tagliata fuori dal mondo, dalla realtà; e anche da se stessa: perché conoscersi e vivere significa confrontarsi con gli altri. I veri e importanti elementi di identità che la tradizione ci consegna si perdono se non vengono investiti nell'oggi e nel diverso da noi: in qualcosa che con un termine ambiguo si chiama «il moderno». Anche se è vero che il moderno non ha portato il paradiso in Sardegna, tra industrializzazioni fallite, riforme agrarie nemmeno partite, globalizzazioni solo patite, spaventose culture dei consumi, devastazioni mediatiche, scolarità degradate... Però *hic Rhodus, hic salta*: questi sono i problemi che è necessario affrontare, non solo in Sardegna – anche se sulla Sardegna hanno un impatto specifico.

Ma per affrontarli sono inadeguate le logiche *de su connottu*. L'identità va resa vera e reinventata giorno per giorno, come la vita: *sa vida est nashimentu*. E il popolo sardo è tutt'altro che compatto (come in genere il popolo italiano): si tratta di rimmetterlo faticosamente insieme, con una ricerca collettiva di senso, che batta ogni paese e ogni campagna ma vada ben al di là dei confini dell'Isola.

Non credo che si possa regolare e governare la Sardegna fuori da percezioni, preoccupazioni e intenzioni di questo tipo. La Sardegna è il luogo dei nostri affetti, la casa e la famiglia in cui siamo nati, ed è un cospicuo bene da valorizzare: però con due avvertenze.

La prima: solo al barone di Münchhausen riusciva di togliersi fuori dal pelago, dov'era sprofondato, tirandosi su da sé per il codino settecentesco dei capelli, insieme al cavallo su cui stava in arcione. Solo a quel famoso barone: a tutti gli altri – noi compresi – operazioni tanto velleitarie non riescono. Seconda avvertenza: la gara a chi è più identitario e più indipendentista finisce invariabilmente come quella a chi dice il numero più alto, raccontata da Cesare Zavattini: i numeri sono infiniti e c'è sempre qualcuno che ci batte, quando terminiamo di proclamare estenuati la nostra serie di miliardi e miliardi; c'è sempre

qualcuno che ci batte urlando: «Più uno». Perciò non ho ceduto alla tentazione di svolgere questo mio intervento in *limba comuna*.

Sono argomenti troppo sibillini? Può darsi: le ellissi dipendono dalla necessità di abbreviare il discorso. Provo comunque a spiegarmi con un esempio. Non più di cinque anni fa la Commissione autonomia della Regione Sardegna deliberava, all'unanimità, di affidare a un'Assemblea costituente eletta in Sardegna l'emanazione d'un nuovo «Statuto di sovranità del Popolo Sardo» (tutte iniziali maiuscole). Questo Statuto sovrano doveva prevedere, fra l'altro, «i poteri delegati dalla Regione» allo Stato e all'Unione Europea, i soldi che Stato e Unione Europea erano obbligatoriamente tenuti a scucirci – eccetera. E doveva sostituire lo Statuto sardo esistente, che com'è noto è legge costituzionale della Repubblica italiana. Con tanti unanimi saluti alla legalità.

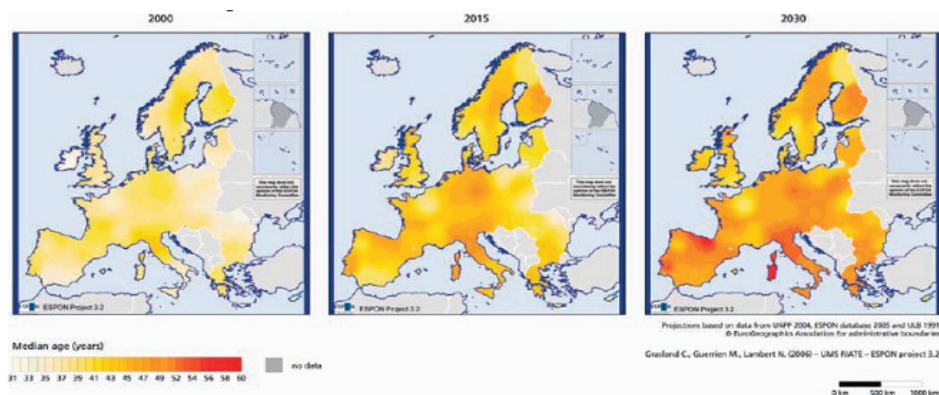
Cosa si ordinava all'esercito di Franceschiello? “Facite ‘a faccia feroce”. Ma poi attorno nessuno si spaventava. Viviamo dentro un contesto che non ha bisogno di agitazioni vane né di alibi; tanto meno di strappi della legalità.

Il mio modesto contributo mira a concludere che è meglio non riprendere quella non troppo antica strada, nello scrivere un nuovo Statuto per la Sardegna del XXI secolo.

Antonietta Mazzette

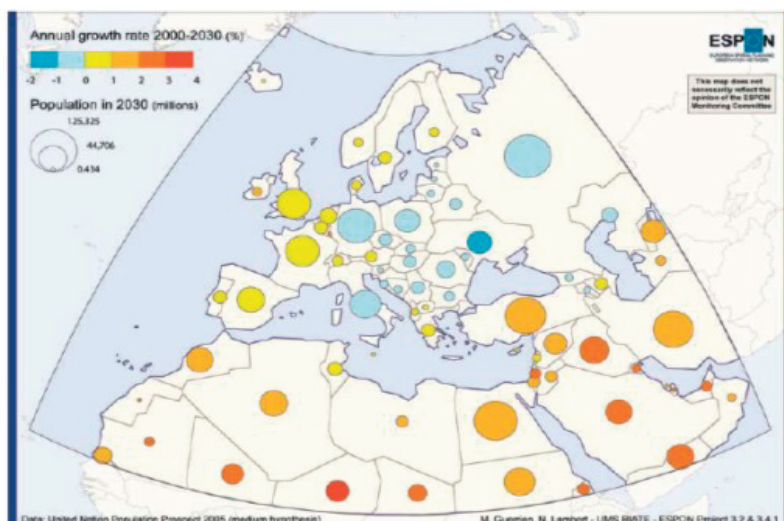
Mutamenti sociali e territoriali

Partecipo al seminario “Cultura, economia, diritti: quale Statuto per la Sardegna del XXI secolo?”, sollecitata a parlare di mutamenti sociali e territoriali. Sottolineo che sono più numerosi i cambiamenti che ci accomunano ad altre regioni italiane di quelli che possono farci sentire specifici: da quelli che hanno attraversato la famiglia, l'istruzione, le forme comunitarie, a quelli transnazionali che per ultimo hanno investito anche la Sardegna. Mi chiedo perciò a quale società potrà essere rivolto un nuovo Statuto. Un modo per coglierla è leggere le proiezioni demografiche della Sardegna elaborate dall'European Spatial Planning Observation Network, secondo cui nel 2013 l'età media della popolazione sarda sarà intorno a 55 anni, per raggiungere la media di 60 anni nel 2030, con una crescita demografica di -2, collocandosi all'ultimo posto in Italia e in Europa.



Map based on demographic projections elaborated in the ESPON 3.2 project.

The European Territory by 2030 in a Trend Perspective – Trend Scenario: Median age towards 2030.
Fonte: Territorial Futures. Spatial scenarios for Europe, ESPON 2013



The European Territory by 2030 in a Trend Perspective – Trend Scenario: Population in Europe and neighbourhoods in 2030. Fonte: Territorial Futures. Spatial scenarios for Europe, ESPON 2013

Proiezioni che dicono che la Sardegna di domani sarà più vecchia e più spopolata. Sotto questo profilo non rilevo elementi di discontinuità, visto che la popolazione complessiva della Sardegna in oltre 50 anni è cresciuta di neanche 400 mila abitanti: nel 1951 era di circa 1.270 mila abitanti; nel 1971 di circa 1.470 mila per arrivare al 1981 a 1.590 mila abitanti. Numero questo che ha avuto un leggero incremento nell'ultimo censimento, grazie soprattutto alla presenza delle nuove popolazioni di immigrati. Ciò significa che l'entrata dell'Isola nel circuito dei benefici della modernizzazione non ha invertito la storica bassa densità demografica, anzi si è aggravata per la forte concentrazione di popolazione in poche aree urbano-costiere.

Questi mutamenti sono connessi al fatto che l'Isola in neppure 60 anni ha vissuto tre fasi: la prima rappresentata dalla produzione industriale di base che ha sancito l'uscita dalla pre-modernità e l'entrata marginale della Sardegna nella modernità. La seconda rappresentata dalla produzione culturale del turismo balneare che è stata vissuta come piena modernità, oltre che come modalità per accettare il fallimento dell'industria. La terza definibile dell'iper-modernismo e dell'iper-turismo rappresentata dalla produzione di consumo, qui inteso come complessa azione sociale e come flusso (di beni e di persone) che ha esteso il processo di trasformazione sociale, anche là dove non c'era un'esplicita vocazione turistica.

La prima fase è servita per innescare profondi mutamenti in termini sociali e ambientali, di cui lo spopolamento di vaste aree è uno degli effetti più importanti. Spopolamento che non ha subito inversioni di rotta neppure con l'inseadimento industriale nella Sardegna centrale che non è stato fattore di attra-

zione in termini di popolazione, di attività produttive, di rinnovo tecnologico; tutt'al più ha favorito delimitati insediamenti (ad esempio Nuoro e Macomer), ma senza creare l'effetto città.

La seconda fase ha visto il turismo come modello sociale prevalente. In questa fase si sono consumati in poco tempo attività produttive industriali, pezzi di mondo rurale e luoghi. Il successo di alcuni territori costieri rappresenterà un modello di riferimento anche per tutti quegli insediamenti (comprese le città capoluogo) posti a ridosso delle coste e nell'entroterra. Ciò nella speranza che la conversione del singolo territorio in luogo di attrazione di flussi finanziari e di risorse umane avrebbe costituito una *chance* di sviluppo economico e avrebbe garantito un'inversione, anzitutto dei processi di spopolamento.

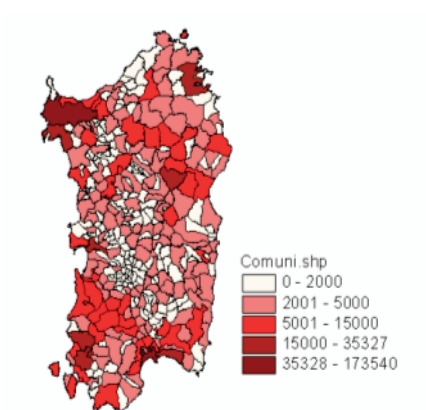
Così non è stato e il consumo è l'esito finale della fase attuale. Consumo da intendersi come un'articolata pratica sociale che, partendo dalle città e dalle coste, ha indotto un insieme di cambiamenti che hanno coinvolto, direttamente e indirettamente, i diversi tipi di insediamento storicamente presenti nell'Isola e le loro comunità.

Questi processi di mutamento hanno caratterizzato l'Isola, ma sono analoghi a quelli che riscontriamo nel resto d'Europa e che sono indicati come emergenze di cui è urgente occuparsi: spopolamento delle aree rurali, invecchiamento della popolazione, urbanizzazione che nell'area mediterranea avviene lungo le coste, crisi ambientale. Semmai una differenza consiste nel fatto che in Sardegna tutto è avvenuto rapidamente e senza le dovute sedimentazioni culturali, il che ha significato che molti dei caratteri delle diverse fasi sono diventati obsoleti senza però avere avuto il tempo di innescare circuiti virtuosi. È come se "l'Isola avesse deciso di saccheggiare sé stessa" (espressione che Canetti applica all'Inghilterra degli anni '40, ma che ben si adatta alla Sardegna più recente). In questo quadro, l'uso del termine "identità" associato a "specificità", deve essere cauto e potrebbe persino risultare dannoso se riferito ad un ipotetico passato più o meno mitizzato.

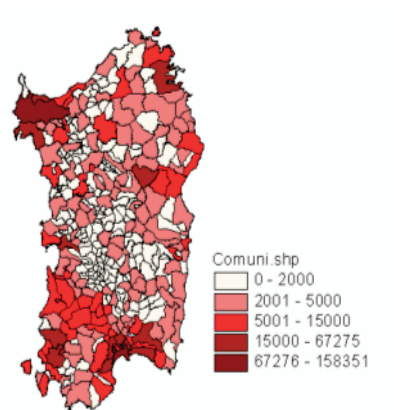
Allora, a che cosa potrebbe servire la riscrittura dello Statuto? In primo luogo a fare dell'insularità una prima specificità riconosciuta a livello nazionale ed europeo. In secondo luogo a fare della qualità ambientale, che nonostante gli stravolgimenti continua ad essere presente, una seconda specificità.

Due specificità che possono essere promotrici di nuovi modelli di sviluppo.

1961



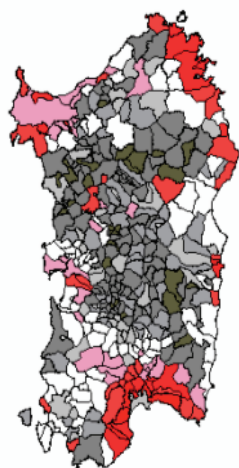
2001



Consistenza demografica dei Comuni della Sardegna

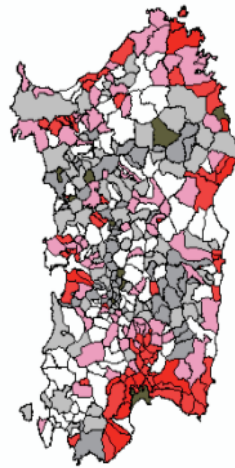
1961 – 2001

(lungo periodo)



1991 – 2001

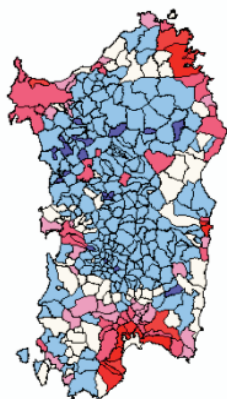
(breve periodo)



Tendenza demografica nei Comuni della Sardegna (rosso incremento, grigio decremento)

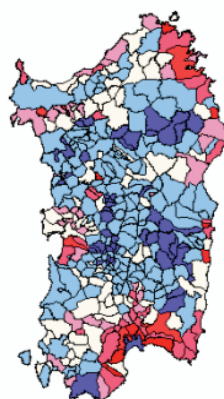
1951 – 2001

(Periodo 50 anni)

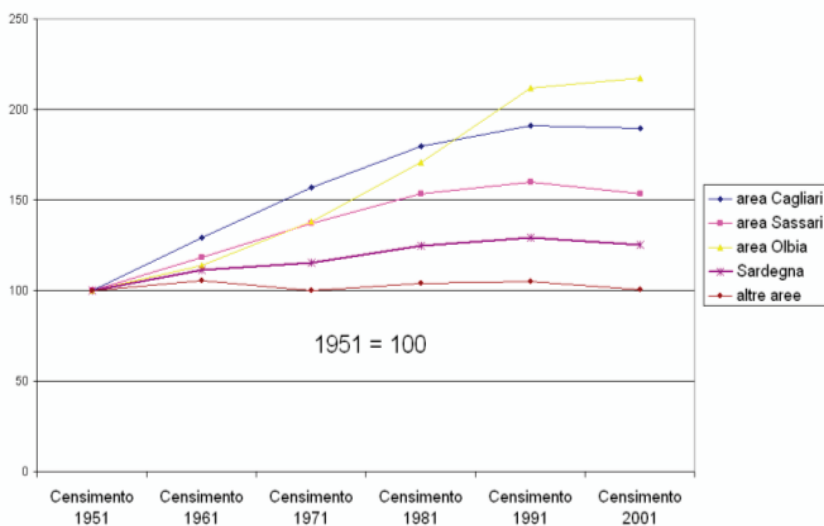


1981 – 2001

(Periodo 20 anni)

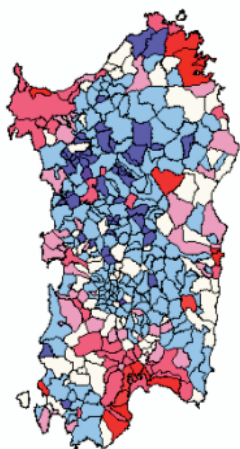


Variazione demografica nei Comuni della Sardegna – valori standardizzati (rosso incremento, azzurro decremento)

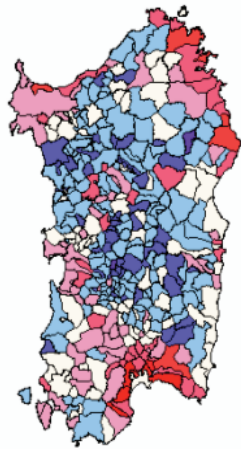


Evoluzione dei principali poli urbani dal 1951 al 2001

1961 - 1971

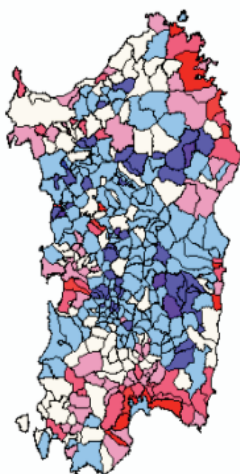


1971 - 1981

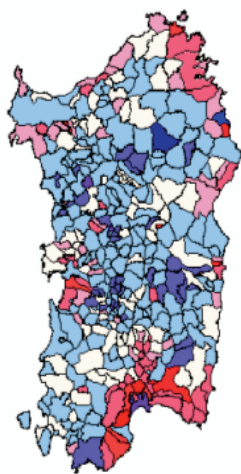


Variazione demografica nei Comuni della Sardegna negli anni dell'industrializzazione – valori standardizzati (rosso incremento, azzurro decremento)

1981 - 1991



1991 - 2001



Variazione demografica nei Comuni della Sardegna negli anni dello sviluppo turistico – valori standardizzati (rosso incremento, azzurro decremento)

Raffaele Paci

Caratteristiche e prospettive dello sviluppo economico in Sardegna

1. La trasformazione della struttura produttiva – 2. I risultati economici – 3. I divari territoriali interni – 4. L'apertura nei mercati esteri – 5. I fattori di competitività – 6. Le prospettive di sviluppo

Negli ultimi decenni la Sardegna, così come le altre regioni del Mezzogiorno, è stata caratterizzata da profondi cambiamenti che hanno mutato radicalmente la sua struttura economica e, di conseguenza, anche quella sociale e territoriale. Per potere quindi valutare compiutamente le prospettive di sviluppo futuro dell'economia della Sardegna è opportuno delineare prima le principali trasformazioni della struttura produttiva avvenute negli scorsi anni.

1. La trasformazione della struttura produttiva

Un primo importante elemento di riflessione riguarda la composizione e l'evoluzione della struttura produttiva nel lungo periodo. Come si evince dal Grafico 1 e dalla Tabella 1 la Sardegna nell'immediato dopoguerra era una regione prettamente agricola con il 57% delle unità di lavoro impiegate nel settore agricolo. Nell'arco di 50 anni la struttura economica è radicalmente cambiata: nel 2005 solo il 9% degli occupati sardi lavora in agricoltura.

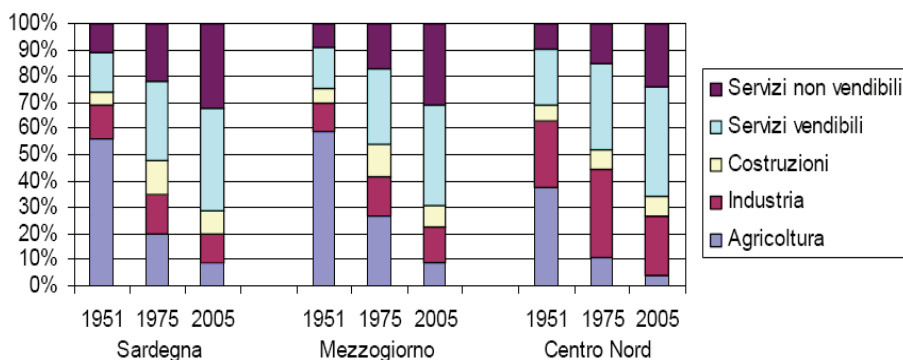


Grafico 1 – Unità di lavoro 1951-2005 (distribuzione %)

	Sardegna			Mezzogiorno			Centro Nord		
	1951	1975	2005	1951	1975	2005	1951	1975	2005
Agricoltura	57	20	9	59	27	9	38	11	4
Industria	13	15	11	11	15	13	26	34	23
Costruzioni	5	13	9	6	12	9	6	7	7
Servizi vendibili	15	30	39	16	29	38	21	33	42
Servizi non vendibili	11	22	32	9	17	31	10	15	24

Tabella 1 – Unità di lavoro per attività economica (composizione %)

Vale la pena soffermarsi sulle enormi implicazioni di carattere sociale e territoriale di questo cambiamento. Nel 1951 lavoravano nel settore agricolo e nell'allevamento 270 mila sardi che quindi vivevano nei centri agricoli sparsi sul territorio regionale; mentre ai giorni nostri si sono ridotti a 50 mila. Quindi, nell'arco di tre generazioni sono state espulse dal settore primario 220 mila persone, una enorme moltitudine che (in una visione intergenerazionale) è transistata in gran parte nel settore dei servizi e quindi, dal punto di vista territoriale, nei centri urbani.

Infatti oggi il settore di gran lunga dominante è quello dei servizi vendibili (39%) e non vendibili (32%). In Sardegna ogni 100 persone occupate ben 71 lavorano nel terziario; tale percentuale risulta inferiore nel Mezzogiorno (69%) e nelle regioni del centro nord (66%).

Altra caratteristica della struttura produttiva sarda è lo scarso sviluppo dell'industria che ha raggiunto il suo apice con il 15% degli addetti a metà degli anni Settanta, grazie alle politiche di industrializzazione basate sull'industria metallurgica e petrolchimica, per poi regredire fino all'11%. Viceversa si può osservare che nelle regioni settentrionali il settore industriale continua a mantenere un ruolo importante con il 23% degli occupati. Vale infine la pena sottolineare che in Sardegna il settore delle costruzioni (con il 9% degli occupati) ha un peso quasi simile a quello industriale.

2. I risultati economici

A fronte di questo radicale mutamento della struttura produttiva si deve sottolineare come le condizioni di vita della popolazione in questo lungo arco di tempo siano enormemente migliorate. L'andamento assoluto di tutti gli indicatori economici e sociali (reddito pro capite, produttività, consumi, dotazioni infrastrutturali ecc.) mostrano senza alcun dubbio che in Sardegna, così come nelle altre regioni italiane, il benessere della popolazione è oggi di gran lunga superiore rispetto ai decenni passati. Tuttavia se vogliamo cogliere con maggiore esattezza il processo di sviluppo economico di questi decenni è necessario anche valutare l'andamento degli indicatori economici della Sardegna rispetto a quelli delle altre regioni dell'Italia e dell'Europa per capire se la nostra posizione relativa sia migliorata o peggiorata.

Dalla Tabella 2, che riporta l'andamento del Prodotto Interno Lordo (PIL) per abitante dal 1970 al 2005, possiamo osservare come la situazione economica della Sardegna in termini relativi rispetto alle altre circoscrizioni territoriali presenti un andamento altalenante.

	1970	1980	1990	2005
Sardegna	89	82	76	79
Mezzogiorno	73	72	69	68
Centro Nord	115	115	118	118

Tabella 2 – Prodotto interno lordo pro capite (numeri indice: Italia=100).
Fonte: elaborazioni Crenos su dati Istat

Nel 1970, periodo di maggiore sviluppo dell'industria in Sardegna, la ricchezza pro capite era pari all'89% di quella nazionale e quindi decisamente superiore a quella delle altre regioni del Mezzogiorno (73%). Si registra poi un sensibile peggioramento nel corso degli anni Ottanta e Novanta. Nel 1990 l'indice relativo della Sardegna era sceso al 76%, una perdita quindi di ben 13 punti percentuali rispetto alla media nazionale. Solo negli ultimi anni si registra un leggero miglioramento che permette all'Isola di recuperare alcune posizioni.

Questo andamento negativo è dovuto alla crisi della grande industria localizzata in Sardegna in seguito al processo di industrializzazione degli anni Settanta (chimica, energia, metallurgia) che è stata solo in parte bilanciata negli ultimi anni da una ripresa incentrata sul settore dei servizi, sulle costruzioni e sul turismo.

Questo peggioramento relativo appare ancora più preoccupante se prendiamo come paragone l'Europa che, è bene ricordarlo, rappresenta ormai il mercato economico comune di riferimento per le nostre imprese.

Nella Tabella 3 riportiamo gli indici del PIL pro capite per alcuni paesi e regioni dell'Europa a 27 paesi nel periodo 1995-2004 e i relativi tassi di crescita. I dati sono espressi in valori reali e a parità di potere d'acquisto (PPA); tengono quindi conto delle differenze nel costo della vita tra le diverse aree e sono pertanto direttamente confrontabili.

Si può osservare che la regione europea più ricca è Londra, mentre la nazione più ricca è il Lussemburgo seguita dall'Irlanda. Quest'ultima nazione è riuscita in dieci anni a raggiungere una ricchezza pro capite pari al 141% della media europea puntando soprattutto sull'attrazione degli investimenti diretti dall'estero, sull'alta tecnologia e sulla efficienza amministrativa.

	1995	2001	2004	crescita media 1995-2004 (indici UE27=100)
Inner London (1° r)	258	285	303	5,2
Lussemburgo (1° n)	210	225	251	4,3
Lombardia (9° r)	162	156	142	1,1
Irlanda (2° n)	103	135	141	6,5
UE15	116	115	113	2,1
Italia	122	117	107	1
Sardegna	91	89	81	1,2
Nuovi entranti	49	54	58	4,5

Tabella 3 – PIL reale pro capite in PPA nelle regioni europee.

Fonte: elaborazioni Crenos su dati Eurostat

L'Italia, che nel 1995 presentava un indice pari a 122, ha perso in dieci anni 15 punti percentuali scendendo così al di sotto della media dell'Europa a 15. Anche l'andamento della Sardegna risulta negativo passando da un indice di 91 nel 1995 a 81 nel 2004. I tassi di crescita di tutte le regioni italiane sono molto bassi (1% in media all'anno) se confrontati non solo con la media dei paesi più ricchi dell'Europa (UE15, crescita 2,1% medio annuo) ma soprattutto con quella dei nuovi entranti che, partendo da condizioni di partenza molto basse, fanno registrare tassi di crescita dell'economia particolarmente elevati (4,5% medio annuo).

In sintesi, rispetto all'Europa l'Italia va molto piano e perde terreno e la Sardegna non fa eccezione.

Riprenderemo queste considerazioni più avanti esaminando i fattori di competitività.

3. I divari territoriali interni

Abbiamo visto finora come la Sardegna abbia conosciuto una profonda trasformazione della sua struttura produttiva. Prendiamo adesso in esame le conseguenze che tali trasformazioni hanno avuto sulla distribuzione della popolazione e delle attività economiche nel territorio regionale. Nella Figura 1 è riportata la distribuzione della popolazione nei comuni della Sardegna nel 2001 e il tasso di crescita medio annuo della popolazione nell'intervallo tra i due censimenti del 1991 e del 2001. L'elemento che traspare con nettezza è la forte polarizzazione della popolazione nelle città e lungo le coste e la conseguente riduzione degli abitanti nelle aree interne. Lo sviluppo della moderna società dei servizi accelera i fenomeni di urbanizzazione e lo sviluppo delle attività turistiche accentua la localizzazione costiera.

Una rappresentazione territoriale molto simile la troviamo infatti osservando nella Figura 2 la dinamica delle attività produttive nel territorio rappre-

sentata dal tasso di crescita degli addetti negli anni 1991-2001 e dal tasso netto di entrata delle imprese nel periodo 2000-2006. Anche con queste diverse variabili i fenomeni di urbanizzazione e di agglomerazione lungo la fascia costiera sono evidenti.

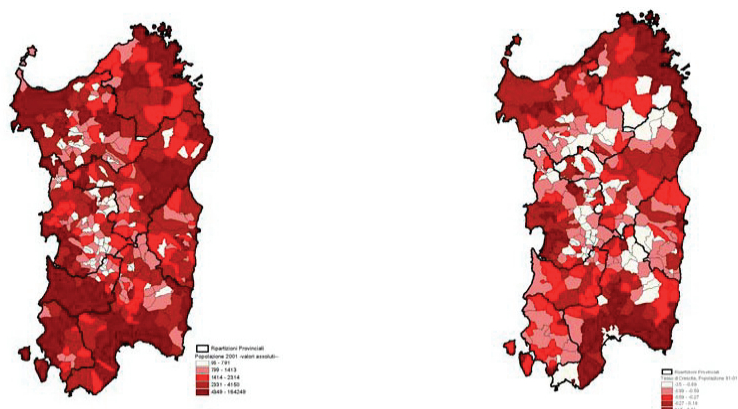


Figura 1
Distribuzione della popolazione 2001 (valori assoluti) Tasso di crescita medio annuo della popolazione, 1991-2001

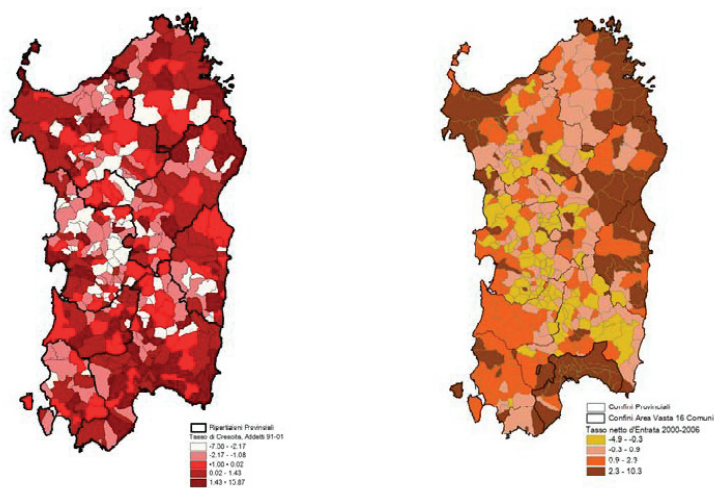


Figura 2
Tasso di crescita medio annuo degli Addetti, 1991-2001 Tasso netto di entrata delle nuove imprese, 2000-2006

La gran parte della popolazione dell'Isola viene attratta nell'area metropolitana di Cagliari; nel triangolo Sassari, Alghero, Porto Torres; nella fascia costiera di Olbia; negli altri centri urbani di Nuoro, Oristano e Carbonia-Iglesias. Come è ben noto i flussi demografici nel territorio seguono la dinamica di

localizzazione delle attività produttive. Questi elementi si rafforzano vicendevolmente attraverso gli effetti moltiplicativi sui sistemi locali creando in tal modo i circoli virtuosi di agglomerazione e i circoli viziosi di spopolamento. Sono fenomeni che caratterizzano da sempre e ad ogni latitudine lo sviluppo delle nostre società. Non esiste modo di fermare la libera volontà della popolazione di muoversi nel territorio e sono passati i tempi in cui si poteva pensare di favorire la localizzazione delle attività produttive nelle aree interne disagiate solo attraverso gli incentivi finanziari. Queste forti disparità territoriali vanno tuttavia governate con attenzione, utilizzando le politiche idonee, affinché non si trasformino in elementi di disagio sociale per le popolazioni locali.

4. L'apertura nei mercati esteri

Abbiamo sottolineato in precedenza come il sistema economico della Sardegna sia pienamente inserito in un unico grande mercato europeo con 27 paesi e oltre 300 milioni di potenziali consumatori. Le nostre imprese devono quindi essere in grado di competere in questo grande mercato aperto in quanto non esistono più barriere protezionistiche che possono proteggere le imprese nel mercato locale. Inoltre, nel caso specifico della Sardegna, il mercato interno regionale è troppo ristretto per permettere alle imprese di raggiungere sufficienti livelli di efficienza produttiva. Pertanto la condizione necessaria per il successo di un piccolo sistema regionale è la sua capacità di essere competitivo negli ampi mercati esterni.

L'analisi dei dati sulla capacità di esportare della Sardegna risulta quindi particolarmente importante per valutare lo stato di salute del nostro sistema economico. Nella Tabella 4 riportiamo il rapporto tra il valore delle esportazioni ed il PIL per la Sardegna e le altre circoscrizioni territoriali nel periodo 2000-2005.

Si può notare un miglioramento della capacità di esportare da parte del nostro sistema produttivo che passa dal 9,4% del 2000 al 11,9% del 2005 superando, per la prima volta, l'analogo livello del Mezzogiorno. Questo miglioramento non deve fare però dimenticare che si tratta di un valore assoluto molto basso se confrontato con la capacità di export delle regioni del centro nord che raggiunge il 24% del PIL.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sardegna	9,4	8,3	7,6	8,3	9,3	11,9
Mezzogiorno	10,0	9,8	9,2	8,7	9,1	9,9
Centro - Nord	25,6	25,6	24,4	23,3	23,5	24,2
Italia	21,9	21,9	20,8	19,8	20,5	21,1

Tabella 4 – Capacità di esportare: valore delle esportazioni in % del Pil.

Fonte: Elaborazioni Crenos su dati Istat

Bisogna inoltre considerare che una buona parte delle esportazioni della Sardegna è costituito da prodotti petroliferi che nel 2005 arrivano a rappresentare il 72% del totale. Poiché le esportazioni sono calcolate in euro correnti, non è improbabile che gran parte della spiegazione del miglioramento dell'export risieda nell'aumento del prezzo relativo del petrolio negli ultimi anni. In altre parole, se escludiamo l'apporto del settore petrolifero, non solo scompare il trend crescente nella capacità di esportare, ma quest'ultima si colloca su livelli estremamente bassi, vicini al 4%.

Ulteriore conferma delle difficoltà del sistema economico della Sardegna di competere sui mercati internazionali si ha esaminando la quota dell'export relativa ai beni ad elevata o crescente produttività.

	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Sardegna	25,8	22,6	19,5	15,7	15,4	13,6
Mezzogiorno	34,1	32,2	37,0	35,1	32,7	33,2
Centro - Nord	27,9	27,7	29,3	30,0	29,7	30,5
Italia	28,4	28,1	30,1	30,5	30,0	30,2

Tabella 5 – Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività.

Fonte: Elaborazioni Crenos su dati Istat

La Tabella 5 presenta la quota percentuale delle esportazioni dei prodotti ad elevata crescita della domanda mondiale sul totale delle esportazioni per la Sardegna e le altre circoscrizioni territoriali negli ultimi 10 anni. Per quanto riguarda infatti questo segmento della produzione, mentre nel 1995 il relativo indicatore risultava di poco al di sotto della media nazionale (25,8 contro 28,4), negli ultimi 10 anni la quota sarda mostra un calo costante a fronte di un aumento nelle altre aree del paese. Anche il valore assoluto è molto basso, in particolare nell'ultimo anno in cui la quota di export ad alta produttività sul totale risulta significativamente inferiore alla media nazionale (13,4 contro 30,2). Sembra quindi che la Sardegna non riesca ad essere competitiva nei segmenti di produzione strategici, vale a dire quelli che nel futuro garantiranno un livello di domanda crescente.

Si devono tuttavia fare alcune precisazioni su questi indicatori di apertura che, per mancanza di altri dati, sono di solito utilizzati nelle analisi economiche. Infatti viene presa in considerazione solo la capacità di esportazione delle merci mentre ormai anche molti settori dei servizi sono aperti e possono essere scambiati sui mercati esteri e sono quindi soggetti alla competizione internazionale. Pensiamo al turismo, che è un settore in cui i flussi di domanda dall'esterno devono essere considerati alla stregua delle esportazioni. Oppure al settore delle telecomunicazioni, o anche ai servizi bancari e informatici, ai call center ed altri ancora. In effetti la Sardegna vanta presenze produttive importanti in tutti questi comparti dei servizi e quindi anche la sua capacità di

competere sui mercati esterni, che abbiamo visto essere bassa per quanto riguarda le merci, potrebbe essere in realtà più positiva.

5. I fattori di competitività

Passiamo adesso ad esaminare quali sono gli elementi che permettono alle imprese di essere competitive e quindi la loro capacità di operare con successo sui mercati esterni. Ricordiamo innanzitutto che le imprese dei nostri sistemi economici non possono certo trarre vantaggio dal basso costo del lavoro. Una competizione di prezzo per le imprese dei paesi dell'Europa a 15 è da escludere perché all'interno stesso del mercato unico europeo i paesi di recente accesso hanno un costo del lavoro di gran lunga più basso. Per non parlare ovviamente dei concorrenti a livello mondiale dove il costo del lavoro rappresenta una piccola frazione del nostro. Gli elementi di successo sono quindi altri e possono essere sintetizzati in due: la qualità e l'innovatività dei prodotti. A prescindere dal settore di specializzazione la competitività nei mercati aperti richiede qualità e innovazione. Ciò è vero nei settori tradizionali (pensiamo ai prodotti agroalimentari, ma anche alle calzature o ai tessuti), nei settori manifatturieri ad alta tecnologia (elettronica, robotica) nei settori dei servizi (finanza, reti, servizi alle imprese, turismo). Ci sono in Europa numerosi esempi di sistemi locali regionali che si sono altamente specializzati nei più disparati settori ma che, avendo puntato sulla qualità e sulla innovazione, sono riusciti ad essere competitivi e quindi a raggiungere elevati livelli di benessere.

Detto questo, ci domandiamo quali sono i fattori che permettono la qualità e l'innovatività dei prodotti e che influenzano quindi la competitività delle imprese. Le teorie più recenti sui processi di crescita economica concordano nel ritenere che questi elementi sono i "fattori immateriali" della produzione: la conoscenza, il capitale sociale, il capitale umano, la tecnologia, il capitale imprenditoriale, la pubblica amministrazione. Sono queste le condizioni esterne che creano l'ambiente favorevole alla localizzazione delle imprese e alla loro competitività. Non è un caso che l'Unione Europea nella conferenza di Lisbona del 2000 abbia indicato come obiettivo principale delle politiche europee la costruzione di una società della conoscenza che dovrà permettere all'Europa di diventare l'economia più dinamica e competitiva del mondo. In particolare l'Unione Europea ha indicato alcuni obiettivi in termini di istruzione, ricerca e sviluppo, infrastrutture, disoccupazione, tutela ambientale che le regioni dovrebbero raggiungere entro il 2010.

Vediamo adesso nel dettaglio la situazione della Sardegna e dell'Italia rispetto al raggiungimento di alcuni di questi obiettivi, in particolare nel campo dell'istruzione e della ricerca. Nella Tabella 6 per ciascun indicatore viene riportato l'obiettivo fissato dall'Unione Europea da raggiungere entro il 2010 e i valori effettivi realizzati nel 2006. Per tutti gli indicatori considerati il ritardo

dell'Italia e della Sardegna appare notevole anche rispetto alla media dell'Europa a 25 che, ricordiamo, comprende anche 10 paesi in ritardo di sviluppo entrati solo da pochi anni nell'Unione. La Sardegna fa registrare un basso livello di scolarizzazione secondaria (62%), un livello troppo elevato di giovani che abbandonano prematuramente gli studi (28%), un insufficiente livello di adulti che partecipano all'apprendimento permanente (6,7%) e un basso livello di laureati in scienza e tecnologia (6,7%).

	Obiettivo 2010	UE25	Italia	Sardegna
Tasso di scolarizzazione superiore	85%	77,5%	74,8%	62,2%
Giovani che abbandonano prematuramente gli studi	10%	15,1%	20,6%	28,3%
Adulti che partecipano all'apprendimento permanente	12,5%	10,2%	6,9%	6,7%
Laureati in scienza e tecnologia (livelli)	15%	12,6%	10,7%	6,7%
Capacità innovativa (R&D /PIL)	3%	1,9%	1,1%	0,6%

Tabella 6 – Obiettivi di Lisbona: posizione Sardegna al 2006.

Fonte: Elaborazioni Crenos su dati Istat

La situazione non risulta migliore se consideriamo la capacità innovativa dove, a fronte di un obiettivo del 3% di spese in R&S sul PIL, la Sardegna raggiunge appena lo 0,6% risultando in grave ritardo anche rispetto all'Italia che con l'1,1% è a sua volta agli ultimi posti tra i paesi europei.

Ulteriori informazioni possono essere colte dal Grafico 2 dove riportiamo la percentuale di laureati sulla popolazione attiva nel 2000 e 2005. La regione con la più bassa percentuale di laureati (8,3%) risulta Severozápad (Rep. Ceca), mentre con il 50,5% la Vallonia (Belgio) conquista la prima posizione. La Sardegna risulta nel gruppo delle peggiori regioni europee: occupa la 18° posizione su un totale di circa 400 regioni. Il grafico evidenzia anche l'ampiezza del *deficit* italiano (15,4%) rispetto alle medie europee riportate (rispettivamente 30,2% UE25, e 35,2% UE15). Quest'ultima informazione rimarca come il *deficit* di laureati, e quindi di capitale umano disponibile per il sistema produttivo, in Sardegna sia in realtà riconducibile ad un problema generale che riguarda tutto il paese. Sono quindi necessari molti sforzi anche a livello centrale per raggiungere risultati soddisfacenti nell'incremento del capitale umano.

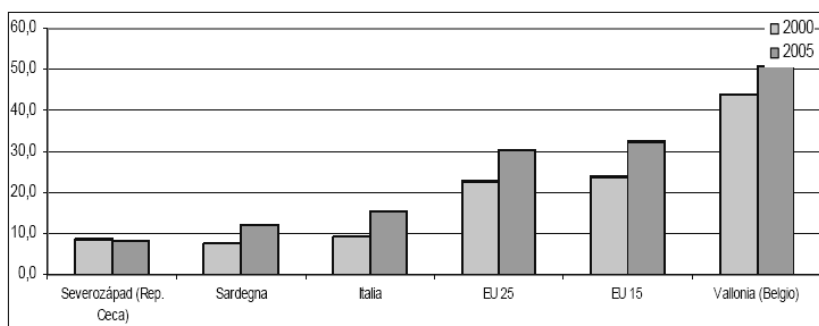


Grafico 2 – Tasso percentuale dei laureati (25-64 anni) sulla popolazione attiva.
Fonte: Elaborazioni Crenos su dati Istat

Il confronto tra il dato del 2000 e quello del 2005 indica nettamente come le regioni che sono partite da una situazione di svantaggio non sembrano essere riuscite a recuperare in modo significativo il divario che le separava dalle aree più istruite. In altre parole, le posizioni iniziali sembrano essersi consolidate nel tempo.

Altre importanti informazioni sulla dotazione dei fattori immateriali necessari per reggere la competizione internazionale ci provengono dalla indagine periodica dell'Unione Europea sulla attività innovativa a livello regionale. In particolare, nel Grafico 3 abbiamo riportato la graduatoria di alcune regioni italiane per quanto riguarda la creazione di conoscenza.

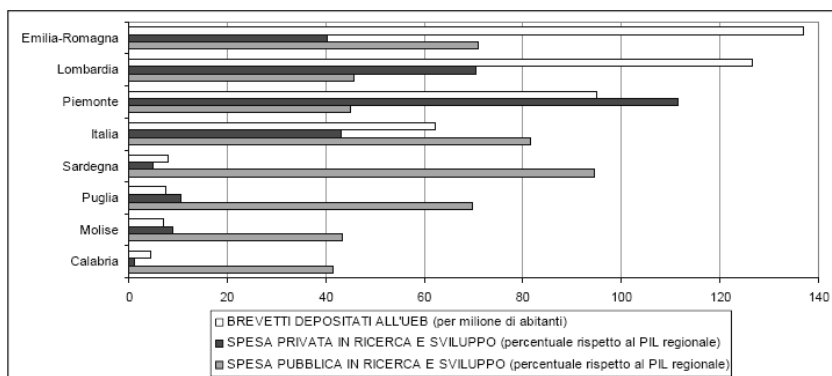


Grafico 3 – Creazione di conoscenza.
Fonte: Elaborazioni su dati European Regional Innovation Scoreboard

I dati confermano che la Sardegna è caratterizzata da una incidenza della componente pubblica della spesa in R&S superiore alla media nazionale. Viceversa si registra la mancanza di un tessuto imprenditoriale in grado di investire nella creazione di conoscenza. Infatti la spesa privata in R&S espressa in percentuale del Pil regionale è estremamente bassa. L'unico dato disponibile rela-

tivo all'*output* del settore, il numero di brevetti depositati presso l'Ufficio Europeo dei Brevetti (UEB), indica poi una produttività complessiva della spesa in R&S molto bassa. Questa evidenza, se da un lato documenta come gli investimenti in attività innovative abbiano in effetti rappresentato una delle linee guida della politica regionale (che ha portato alla creazione, ad esempio, del Parco Scientifico e Tecnologico della Sardegna – Polaris, e di centri di eccellenza nelle Università di Cagliari e Sassari), dall'altro pone la questione del perché tali investimenti non siano ancora riusciti a mettere in moto un circolo virtuoso di investimenti in tecnologia che interessi anche il settore privato ed un livello di *output* in termini di brevetti in linea con la media italiana.

Finora abbiamo visto la dotazione delle risorse immateriali che sono considerate cruciali per lo sviluppo di una regione in quanto si dà quasi per scontato che esista già una dotazione adeguata di infrastrutture materiali. In realtà la Sardegna, come le altre regioni del Mezzogiorno, soffre ancora di una scarsa infrastrutturazione del territorio come si può rilevare dalla Tabella 7 dove sono riportati gli indici di dotazione infrastrutturale per diverse tipologie di opere. Risulta con chiarezza che, eccetto per i porti e aeroporti dove la Sardegna ha una dotazione superiore alla media nazionale, in tutte le altre categorie si registra un forte *deficit* infrastrutturale. Desti particolare preoccupazione il divario accumulato nelle reti tecnologiche (telefonia, telematica, reti bancarie) e nelle strutture per l'istruzione.

	Rete stradale	Rete ferroviaria	Porti	Aeroporti	Impianti e reti energetico-ambientali	Strutture e reti per la telefonia e la telematica	Reti bancarie e di servizi vari	Strutture per l'istruzione
Sardegna	0,62	0,21	1,95	1,10	0,45	0,44	0,53	0,79
Nord-Ovest	1,13	0,90	0,71	1,39	1,32	1,44	1,37	0,96
Nord-Est	1,00	0,99	1,35	0,70	1,22	0,86	1,05	0,88
Centro	0,91	1,25	0,75	1,40	0,89	1,09	1,05	1,04
Mezzogiorno	0,88	0,84	1,05	0,61	0,63	0,66	0,61	1,00

Tabella 7 – Dotazione fisica di infrastrutture materiali nelle province sarde, in Sardegna e nelle macro-aree (Indice: Italia=1). Fonte: Elaborazioni Crenos su dati Istituto G. Tagliacarne

6. Le prospettive di sviluppo

Nelle pagine precedenti abbiamo visto come la Sardegna, pur avendo fatto registrare negli ultimi anni segnali di ripresa per quanto riguarda i principali indicatori macroeconomici (PIL pro capite, tasso di occupazione), presenta un forte ritardo di competitività rispetto alla media italiana e, soprattutto, rispetto agli altri competitori europei. Questo ritardo è indicato dalla scarsa capacità di esportare prodotti ad alta tecnologia e con forte crescita della domanda mondiale. Negli ultimi anni la politica regionale ha messo al centro delle sue dichiarazioni programmatiche l'incremento della conoscenza e dell'innovazione tec-

nologica. Si tratta di propositi che vanno nella giusta direzione in quanto non vi è alcun dubbio che questi fattori immateriali possono influenzare positivamente la capacità del nostro sistema produttivo di competere sui mercati internazionali. Si notano quindi alcuni segnali di dinamismo in settori importanti quali l'agroalimentare, il turismo, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'energia, le biotecnologie. Si tratta però di consolidare queste iniziative e metterle a sistema perché altrimenti la loro piccola scala può rivelarsi insufficiente a reggere la competizione esterna. È necessario quindi allargare la base produttiva in questi settori di successo e di vantaggio competitivo della nostra economia riuscendo ad attrarre nuove imprese dall'esterno, favorendo comunque la localizzazione e la crescita del sistema produttivo.

Per fare questo bisogna creare un ambiente favorevole che produca externalità positive di agglomerazione per le imprese, rendendo quindi vantaggiosa la loro localizzazione nell'Isola. Le moderne economie esterne si fondano essenzialmente sulla presenza nel territorio locale di una buona dotazione di capitale umano (laureati in particolare nelle discipline scientifiche), di capitale sociale (tessuto sociale propenso alla cooperazione e al cambiamento), di conoscenza e innovazione tecnologica, di capitale manageriale e di amministrazione pubblica efficiente. Da questo punto di vista la situazione della Sardegna presenta molte ombre, come abbiamo sottolineato in precedenza osservando gli indicatori di competitività.

Allo stesso tempo si deve rimarcare che la Sardegna possiede enormi ricchezze ambientali, culturali, archeologiche, identitarie che possono rappresentare una buona base di partenza per favorire la localizzazione delle imprese. Inoltre la regione è caratterizzata dall'assenza di un sistema di criminalità organizzata e la microcriminalità di carattere urbano è contenuta. Infine la bassa densità della popolazione, la grande estensione dell'Isola e la bassa antropizzazione garantisce la presenza di "spazi vuoti" e di naturalità ormai introvabili nel resto dell'Europa rendendo così la nostra isola unica nel panorama europeo.

Deve essere chiaro tuttavia che questi presupposti, pur favorevoli, da soli non bastano per permettere di essere ottimisti sulle prospettive future. È necessaria l'attuazione di altre condizioni che rientrano, in larga misura, all'interno del potere decisionale della politica regionale. Mi riferisco in particolare alla necessità che venga realizzata (e non solo annunciata) una politica coerente per incrementare in modo rilevante la dotazione regionale dei fattori immateriali, innanzitutto la conoscenza e l'innovazione tecnologica. Si devono attuare interventi continuativi e dotati di risorse finanziarie ingenti a favore della scuola, dell'università, della creazione e diffusione della innovazione tecnologica a vantaggio dell'intero tessuto produttivo. In tutti gli interventi si deve privilegiare la ricerca della qualità, del confronto esterno e della valutazione dei risultati.

Bisogna anche avere la consapevolezza che una tale politica per i fattori immateriali può produrre effetti solo nel lungo periodo: pensiamo a quanti anni

devono passare prima di vedere i risultati di una politica di rilancio dell'Università. Pertanto una condizione necessaria per il successo di queste politiche di lungo periodo è che siano pienamente condivise tra tutte le forze politiche, in modo tale che vi sia una sostanziale continuità nelle linee strategiche di intervento a prescindere dalla fisiologica alternanza delle maggioranze di governo. Interventi che si esplicano nell'arco di diversi anni richiedono anche la presenza di una pubblica amministrazione efficiente e competente che deve sovrintendere alla implementazione delle politiche stesse.

In ultima analisi, le prospettive di sviluppo economico della nostra regione dipendono dalla capacità di tutti gli attori sociali di condividere le linee strategiche di un progetto di sviluppo basato sulla conoscenza e l'innovazione e dalla volontà di portarlo avanti in modo unitario e partecipato.

Francesca Ticca

Gli scenari futuri della Sardegna: il ruolo del sindacato

Ringrazio la prof. Cardia e tutta l'Associazione che stasera mi hanno permesso di entrare in una gioielleria ricca di idee importanti, di partecipare a questo dibattito con un intervento da un altro punto di vista, quello del sindacato, quello degli scarponi grossi; e di guardare come sindacato agli scenari futuri della Sardegna, alle priorità dei tempi nuovi ed anche al nuovo modello di democrazia quale dovrebbe essere in un nuovo Statuto. Dal nostro osservatorio sociale percepiamo, con nettezza, che c'è bisogno di un nuovo inizio. Un nuovo inizio che metta al centro della discussione i connotati e i contenuti delle riforme istituzionali ed amministrative e che abbia la forza di coinvolgere, con più dignità, tutte le culture politiche e sociali del popolo sardo.

Per quello che è l'impegno della nostra attività sindacale, noi consideriamo le strategie dello sviluppo e del lavoro e, quindi, il futuro delle riforme istituzionali non come semplice sommatoria di storia e culture ma come un reale incontro tra capitale umano e capitale sociale. È chiaro che bisogna operare – da parte di tutti – uno sforzo per la definizione dei caratteri originali di strategie sullo sviluppo e per raggiungere l'obiettivo di una sintesi nuova e soprattutto avanzata. Questa è la sfida a cui si è chiamati. Noi sindacati – soprattutto in Sardegna – continuiamo a seguire con attenzione il processo di riforme in atto, cercando di capire se questo valuta e considera con la giusta attenzione la condizione che, in materia di lavoro, vive la Sardegna.

Veniamo da anni di vera e propria crisi occupativa della nostra società. Si è affermata col tempo la convinzione che ognuno potesse fare da solo, che ognuno si potesse arrangiare in qualche modo con una politica di sviluppo che non riusciva a garantire occupazione e che ha alimentato spinte disgregatrici, individualistiche, sottovalutando la ragione di un comune sentire delle persone che si riconoscono in un sistema di valori, esprimono una appartenenza forte e convinta alla società sarda. Il lavoro da fare è senz'altro molto complesso e riguarda sia una credibile proposta culturale alternativa sulle strategie di sviluppo per una società come quella sarda, sia il riaffermarsi di un ruolo alto del lavoro. Quindi, è necessario indicare nel nuovo Statuto una direzione di marcia. In sostanza, dobbiamo recuperare una concezione antica ma anche moderna dell'importanza del popolo sardo, della vita lavorativa a tutti i livelli, come una cosa da affrontare con la massima serietà.

La questione istituzionale nelle strategie dello sviluppo e della partecipazione condizioneranno lo stesso modello nuovo di democrazia nella qualità e

nella condivisione delle riforme. È senz'altro già avviato anche all'interno del sindacato un processo di consapevolezza democratica che dal nuovo Statuto speciale per la Sardegna vuole attingere vere opportunità di sviluppo, di giustizia e di relazione personale, fondamentali per contrastare l'attuale degrado sociale. Oggi in Sardegna esiste senz'altro un problema di fondo riferito al lavoro e alla certezza del diritto al lavoro, che viene spesso dimenticato. In una congiuntura complessa, come quella che ha attraversato ed attraversa la riscrittura dello Statuto – tra fautori dell'Assemblea costituente, Consiglio regionale o Consulta – occorre certamente una politica in grado di promuovere uno sforzo comune, collettivo, per sostenere un nuovo assetto istituzionale. E, comunque, è già in atto un profondo cambiamento dell'ente Regione, del modello di democrazia e di quello partecipativo, che non può prescindere da una ripresa forte e strutturale dell'economia.

Nel mondo del lavoro non si può prescindere da investimenti coraggiosi in innovazione, in ricerca e formazione che diano respiro al sistema produttivo. L'economia ha bisogno di scelte politiche precise. Naturalmente, secondo noi, non gioca a favore della Sardegna il rapporto Stato-Regione. Per esempio, l'intesa istituzionale di programma, la continuità territoriale delle persone e delle merci, l'attuazione di programma sulla chimica e sull'energia mi inducono a valutare la qualità del rapporto Stato e Regione sarda e non a guardare soltanto alla questione della Consulta. Ho l'impressione che di fronte a questi rapporti Stato-Regione si potrebbero condizionare – in materia di sviluppo e lavoro – i contenuti di un nuovo Statuto speciale di autonomia.

Dobbiamo fare su questo tema tutti insieme (politica, istituzione e forze sociali) un'analisi attenta e rigorosa per capire meglio la portata dei rapporti Stato-Regione. E quindi, sullo strumento di programma bisogna dire una parola chiara come popolo sardo. Non può mancare la visione di insieme, che è indispensabile per poter dare efficacia a uno strumento come il nuovo Statuto. Per questo sono necessarie prove di concertazione su temi di tale importanza, in tutte quelle scelte che si riflettono sullo sviluppo e sull'occupazione, e coinvolgono Governo, Regione ed Enti locali.

Un processo di sviluppo deve essere sostenuto dalla maturazione di un sistema che sappia guardare al futuro e affrontare in termini nuovi i problemi ancora aperti. Il popolo sardo deve fare i conti con problemi nuovi. Noi, Sindacato, riteniamo che nel mondo del lavoro vi sia un bisogno forte di una evoluzione della proposta programmatica e rivendicativa. Non solo per difendere la parte più debole della società sarda, che oggi è senz'altro il mondo del lavoro, ma anche per rispondere alle esigenze di ulteriore sviluppo dell'economia produttiva. La nostra attenzione si concentra sull'azione di rinnovamento nelle scelte di indirizzo e di governo della società sarda e dei processi di produzione e di redistribuzione della ricchezza, sugli strumenti e sui contenuti della partecipazione democratica.

Il Sindacato sardo su questi temi ha avanzato da tempo proposte di merito. Credo che non resti più lo spazio per eluderle. Non dare risposte al tema dello sviluppo e del lavoro all'interno del nuovo Statuto significherebbe non cogliere la grande occasione che il momento attuale presenta e che i sardi aspettano. Il nostro impegno, in tal senso, sarà forte, attento e costante.

Giorgio La Spisa

È possibile riformare l'autonomia?

È possibile riformare la nostra autonomia? È possibile un confronto? Credo sia necessario premettere un chiarimento che riguarda i protagonisti della politica, il Consiglio regionale, i nostri parlamentari; ma riguarda anche voi che state qua, perché l'azione di un Consiglio regionale – come voi sapete – è condizionata in larghissima parte da ciò che preme nella società, da ciò che è sentito come un'urgenza. C'è da chiedersi se voi, se il nostro popolo abbia il problema di una forma di autonomia più forte; se sia consapevole che abbia senso la specialità della nostra autonomia. Ma se non vi fosse l'esigenza di avere un nuovo Statuto, una nuova forma di autonomia, se tutti pensassimo che ormai l'Italia è grande, l'Europa è grande, che il mondo le contiene tutte e non ci sono più confini, non avrebbe senso un'esperienza ed un ordinamento giuridico forte e speciale.

Sono convinto che un nuovo Statuto serva e sono convinto che occorra darci da fare non solo nei consessi politici ma anche nella società, Vi ringrazio quindi di aver proposto questa occasione di confronto e di dibattito.

Un grande obiettivo si deve raggiungere con il confronto tra maggioranza e opposizione. Se noi riuscissimo ad avere questo, credo che potremmo dimostrare che non si può crescere senza utilizzare la leva fiscale in maniera intelligente. Faccio un esempio: gli sgravi fiscali. Le defiscalizzazioni di vantaggio concesse dal Governo recentemente sono state disposte come sempre nella generalità del territorio nazionale. Se si punta a ridurre il costo del lavoro (ricordate la questione del “cuneo fiscale”) e si individua questo come uno dei problemi e dei fattori di mancato sviluppo, di diminuzione della competitività internazionale oppure con la diminuzione del costo del lavoro, bene, se uno Stato farà questo per la generalità del territorio, questo non farà altro che aumentare la diversità di velocità tra il Nord e il Sud, tra aree forti e aree deboli.

Noi dobbiamo avere e chiedere uno Statuto in cui si possano responsabilmente giocare queste leve decidendo sulla base di quanto noi intravediamo come possibilità di sviluppo per il territorio sardo. Il nostro problema è attrarre investimenti. Se il problema per noi è rafforzare un sistema imprenditoriale debole, è evidente che gli strumenti tradizionali non funzionano (il sistema del contributo a fondo perduto si è rivelato in grandissima parte capace di attrarre investimenti spesso non buoni). Ma utilizzare la leva fiscale in maniera diversificata può dare anche risultati più efficaci. Ritengo abbia senso puntare sul nuovo Statuto, dobbiamo averne coscienza noi, dobbiamo individuare tre,

quattro, dieci grandi obiettivi da raggiungere attraverso questa nuova forma di specialità; non pensando di fare una magna carta, un testo che voglia raggiungere e toccare ogni punto ma che poi non focalizzi quelli fondamentali per far crescere lo sviluppo.

Se questo è vero, dobbiamo guardare al nostro presente e al nostro futuro. L'identità o è nel presente o, se riguarda solo il passato, è un vecchio costume d'epoca che si può guardare con malinconia come le cose vecchie, ma che non ci tocca più. Appena usciti da quest'aula penseremo ad altro, non avremo la forza di fare nient'altro. L'identità è nel presente, è un insieme di identità personali o comunitarie in cui ci si possa confrontare. Non serve, invece, una rinuncia alle identità specifiche per persistere su una identità indifferenziata, grigia, omologata, che prima o poi ci farà scordare chi siamo. Viva le identità personali, viva le identità comunitarie, viva il confronto; e forse recupereremo anche il senso della nostra attuale identità sarda.

Un ultimo cenno sullo sviluppo economico. Non flagelliamoci troppo. È vero che l'industria non ha dato la risposta ai sogni messianici, come era stata concepita da alcuni, ma ha comunque svolto un ruolo importante e ancora lo svolge. Perciò, non demonizziamo tutto ciò che è stato fatto nel passato. Lo sviluppo turistico è stato, sì, disordinato, vi sono stati speculatori, ma non è stato certamente negativo. Non possiamo rinunciare alla possibilità di scegliere usando un giusto spazio di responsabilità. Scegliere per la qualità e non per la quantità. L'errore principale è stato quello. Credo che ci sia la possibilità e la speranza di una crescita, perché non vogliamo una Sardegna spopolata in cui invecchiare e far tornare i nostri figli solo per le vacanze.

Vogliamo una Sardegna viva, popolata, che abbia il coraggio di trasformare il suo territorio, senza l'ansia di doverlo conservare così come è, ma per lasciarlo a disposizione di pochi visitatori.

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 a 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 a un ripensamento e a 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 pro-

posta 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. 48/1975).

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 l'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 di riformulare le proprie competenze – con particolare attenzione per le attribuzioni rilevanti per la Sardegna – di 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.

Pietro Pinna

I diritti e l'autonomia speciale

Alla domanda se e quali diritti prevedere nello Statuto speciale si può rispondere considerando, innanzitutto, il fondamento ed il senso dell'autonomia speciale; in secondo luogo, il ruolo dello Statuto speciale nella determinazione dell'autonomia differenziata.

L'autonomia speciale, in particolare quella sarda, ha ancora un senso e quindi un futuro, se è l'espressione di una specificità culturale.

La differenza economica può fondare rivendicazioni di eguaglianza di condizioni di vita, non di autogoverno. Del resto, l'autonomia sarda, sebbene tradizionalmente abbia assunto contenuti economici, cioè sia stata vista e utilizzata come un mezzo per la realizzazione dell'integrazione economica della Sardegna col resto d'Italia, tuttavia si è basata su una storia comune dei sardi, su una storia caratterizzata da arretratezza e sottosviluppo imposti da dominatori stranieri. Infatti, il risarcimento dei danni provocati da secoli di dominazione coloniale, invocato dai consultori che hanno elaborato lo Statuto e da coloro che hanno combattuto le battaglie per la rinascita, sintetizza bene l'ispirazione dell'autonomismo sardo del secondo dopoguerra. In breve, l'origine dell'autonomia sarda ha presupposto un popolo sardo. Lo Statuto del 1948 infatti prevede il popolo sardo come uno dei soggetti cui spetta l'iniziativa legislativa. La Corte Costituzionale perciò di recente ha riconosciuto l'esistenza di questo soggetto nell'ordinamento costituzionale (mi riferisco alla sentenza 365 del 2007 sulla sovranità del popolo sardo).

L'esistenza di un popolo, ossia di "una comunità storica, più o meno compiuta dal punto di vista istituzionale, che occupa un determinato territorio e possiede una lingua e una cultura distinte"², fonda la rivendicazione del diritto alla differenziazione; è la base su cui poggiano i diritti specifici di un popolo, che ha e vuole conservare una sua identità, sebbene sia integrato nella Repubblica e nell'Unione Europea. Sono diritti determinati dall'appartenenza che si aggiungono a quelli universali, propri dei cittadini e di tutti gli uomini. Il diritto alla diversità si aggiunge a quello di eguaglianza, anzi è una parte di questo come il rovescio della medaglia.

La diversità culturale ha anche connotati genericamente etnici ed è determinata fondamentalmente dall'immigrazione. Anche essa fonda la rivendicazione di diritti differenziati. Questi diritti però non coincidono con quelli basati sull'ap-

² WILL KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 22.

partenenza ad un popolo. Derivano infatti dalla richiesta degli immigrati di integrarsi nel nuovo paese senza rinunciare alla propria cultura, quindi sono diritti alla pratica pubblica della religione (diritto all'esibizione pubblica dei simboli religiosi, alla festività, ecc.), della lingua e cultura minoritarie.

La differenza culturale di tipo nazionale invece fonda innanzitutto il diritto all'autogoverno, ad avere cioè proprie istituzioni di governo autonomo. Spesso ha origini lontane, si è formata in strutture sociali agro-pastorali arcaiche. Tuttavia non è venuta meno. Permane la rivendicazione non a conservare l'integrità identitaria – l'identità si trasforma e si contamina – ma a governare autonomamente i processi evolutivi della propria cultura. Questo, dal punto di vista del diritto costituzionale è l'aspetto fondamentale: un popolo aspira a governare la trasformazione dell'identità, non alla garanzia costituzionale della propria cultura. Quindi la Costituzione deve non stabilire quale sia, in che cosa consista e come vada preservata l'identità, ma riconoscere la specificità culturale e il conseguente status costituzionale speciale, che consente alla Regione la realizzazione delle politiche di tutela identitaria.

L'identità può essere non data, ma riconosciuta. La Costituzione, dunque, deve riconoscere l'identità sarda come parte costitutiva dell'unità repubblicana, non determinarla, né prestabilire le politiche della sua difesa. Insomma, la tutela identitaria esterna consiste nel riconoscimento della particolare condizione costituzionale della Regione, cui consegue l'attribuzione degli speciali poteri di autogoverno. Questo è l'oggetto dello Statuto speciale. La tutela identitaria interna, cioè il governo dell'identità sarda (ad esempio, l'insegnamento del sardo nelle scuole ed in genere il bilinguismo pubblico) spetta alle istituzioni e agli atti autonomi della Regione.

Lo Statuto speciale non è atto di autogoverno regionale. Il procedimento della sua formazione contempla la partecipazione regionale e perciò è una legge costituzionale atipica. Peraltro la partecipazione della Regione non è sufficiente. Ma anche se essa arrivasse fino alla codecisione, come è auspicabile, lo Statuto non sarebbe comunque un atto autonomo della Regione. Il suo oggetto non può essere quindi l'ordinamento della Regione, ma quello della Repubblica, più precisamente il particolare ambito di autonomia che la Costituzione della Repubblica riconosce alla Regione, in quanto ente di governo del popolo sardo. Dunque, come forma di autonomia speciale, lo Statuto deve riconoscere il potere della Regione di darsi autonomamente le proprie istituzioni politiche. Lo Statuto, riguardo all'organizzazione costituzionale della Regione, deve limitarsi perciò ai principi generali, che accomunano le istituzioni rappresentative della Repubblica.

La definizione dell'organizzazione costituzionale della Regione e delle politiche di difesa dell'identità sarda deve essere affidata a un atto di autonomia regionale, quindi alla Legge statutaria.

Se, dunque, la tutela identitaria interna appartiene alle istituzioni e agli atti

autonomi della Regione e quella esterna è consegnata quasi totalmente al riconoscimento costituzionale dell'identità sarda, rimane pochissimo spazio a un catalogo statutario dei diritti in senso proprio. In proposito, forse lo Statuto speciale non può andare oltre la proclamazione del diritto dei sardi alla pratica pubblica della propria cultura, dunque innanzitutto all'uso della lingua sarda nella sfera pubblica.

Omar Chessa

La specialità tra sovranità e autonomia

1. La sovranità sarda: una partita ancora aperta – 2. Di quale sovranità si parla? – 3. Si dice sovranità ma si vuole dire maggiore autonomia – 4. Due linee guida per la revisione statutaria – 5. Il principio identitario e la differenza tra costituzione e statuti d'autonomia – 6. L'autodeterminazione del principio identitario.

1. La sovranità sarda: una partita ancora aperta

Il nuovo Statuto speciale della Sardegna dovrà contenere un riferimento alla sovranità? Nel dibattito politico-istituzionale isolano la questione emerge di frequente.

Recentemente se n'è occupata pure la Corte Costituzionale con la sentenza n. 365 del 2007. Come è noto, la pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale sarda n. 7 del 2006 (*Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo*), nelle parti in cui si richiama alla “sovranità del popolo sardo” e “della Regione”.

Non può essere questa la sede per un commento approfondito della sentenza³. Qui si vuole solo focalizzare l'attenzione su una circostanza non trascurabile: la decisione della Corte ha interessato solo la legge istitutiva della Consulta, ma non è detto che si arriverebbe alle medesime conclusioni se a contenere le espressioni “sovranità della Regione” e/o del “Popolo sardo” fosse lo Statuto speciale riformato. Questo, infatti, diversamente dalla legge istitutiva della Consulta, è una legge costituzionale e dichiararne l'illegittimità sarebbe un'operazione più ardua. È vero che nella sentenza 1146 del 1988 il giudice costituzionale non ha escluso che anche le leggi costituzionali possano essere dichiarate invalide, ma ha aggiunto che ciò è possibile solo se è violato “il contenuto essenziale di un principio supremo dell'ordinamento costituzionale”: circostanza che non è facile da accertare e che fa gravare sulla Corte oneri e impegni argomentativi formidabili.

La questione, dunque, rimane sul tappeto: quale sovranità per lo Statuto speciale sardo?

³ A tal fine rinvio a O. CHessa, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, I, 2008.

2. Di quale sovranità si parla?

È forte il sospetto che, in questo caso, l'evocazione del termine "sovranità" non sia conforme al significato proprio della parola. Forse si vuole alludere ad altro. Per certi versi, è inevitabile che questa nozione sia usata di frequente, trattandosi di lemma provvisto di una decisa valenza simbolica. Occorre pertanto un'opera di precisazione terminologica che ci riporti al senso che la parola "sovranità" riveste nella nostra tradizione politico-giuridica.

Si possono isolarne almeno tre accezioni rilevanti: A) sovranità dell'ente Regione; B) sovranità dell'ordinamento regionale; C) sovranità del popolo sardo.

A) Nella prima accezione – sovranità della Regione come ente – si tratta di un attributo che pertiene al potere pubblico regionale, all'apparato dei soggetti e organi che, rappresentando la comunità isolana, esercitano le funzioni di governo regionale, cioè a quello che gli anglosassoni chiamerebbero *government*.

Tuttavia, si tratterebbe di un uso linguistico (e concettuale) che mal si concilia col nostro costituzionalismo repubblicano. L'art. 1 della Costituzione ("la sovranità appartiene al popolo") ripudia il vecchio dogma della sovranità statale e di conseguenza non tollera più la sovranità del potere pubblico, del potere rappresentativo, ma solo quella del rappresentato, cioè del popolo.

B) Alla medesima conclusione si perviene se la sovranità è riferita non già all'ente ma all'ordinamento. Un ordinamento è sovrano quando è originario, cioè quando trae da sé stesso la propria ragione d'essere. Infatti, l'originarietà è una caratteristica di quegli ordinamenti che non derivano da altri ordinamenti, che non mutuano da questi la propria validità e che, di conseguenza, non riconoscono sopra di sé ordinamenti sovraordinati. Nella storia dell'Europa moderna l'ordinamento originario per eccellenza è lo Stato, in quanto *superiorem non recognoscens*. Ora, è evidente che se sovranità equivale ad originarietà, la sovranità dell'ordinamento sardo non sarebbe compatibile con il nostro assetto costituzionale. Originario, semmai, è l'ordinamento repubblicano, con l'avvertenza che quest'ultimo non è sinonimo di ordinamento statale, poiché la Repubblica non s'identifica con lo Stato ma con l'unione degli enti elencati dall'art. 114 Cost. (Comuni, Province, Regioni e Stato).

C) La terza accezione consiste nel riferire la sovranità al "popolo sardo". In questo caso non ci troviamo dinanzi ad un uso scorretto del termine "sovranità" quanto superfluo. Infatti, non aggiungerebbe niente di nuovo a quello che già si può ricavare dall'art. 1 Cost. Se è vero che il principio di sovranità popolare può venire in rilievo sia come unità sia come pluralità, la sovranità del popolo sardo è quella che compete *pro quota* a una partizione del popolo italiano complessivo. Intesa così, la sovranità del popolo sardo soltanto specifica ciò che è *in nuce* già contenuto nella Costituzione repubblicana e quindi la sua previsione esplicita non rappresenterebbe certo una modificazione sostanziale della specialità sarda.

3. Si dice sovranità ma si vuole dire maggiore autonomia

Volendo trarre dunque un primo bilancio, si deve osservare che l'eventuale inserimento del lemma "sovranità" nello Statuto speciale è scorretto in alcuni casi, inutile in altri.

Non è tutto. Il riconoscimento della sovranità sarda nello Statuto speciale ci porrebbe di fronte a una situazione paradossale: ad affermare tale sovranità sarebbe, infatti, un atto che non è adottato dal Consiglio regionale sardo, né è approvato dal popolo sardo. Non si deve mai dimenticare che la legge costituzionale, cioè la forma dell'atto che racchiude lo Statuto speciale, è pur sempre una legge statale e sarebbe quantomeno curiosa l'ipotesi di una sovranità "ottriata", scaturente dall'altrui concessione.

Tutto ciò dimostra che è un'altra la vera e grande questione di fondo. Prima si è osservato che "sovranità" è parola dalla forte valenza evocativa e simbolica. In realtà, chi la usa per connotare in prospettiva la condizione dell'ordinamento speciale ha solo in mente la richiesta di un'autonomia sensibilmente più elevata rispetto a quella riconosciuta adesso alla generalità delle Regioni italiane.

Il vero problema, infatti, è che il regionalismo speciale ancora rincorre quello ordinario, cercando di colmare un *gap* che gli sforzi riformatori degli ultimi anni – le leggi costituzionali 2 e 3 del 2001 – non hanno attenuato. Prima ancora di assurgere al rango della sovranità l'autonomia speciale avrebbe bisogno di raggiungere ed eventualmente sopravanzare quella ordinaria.

Resta da chiedersi quali strade conducano a questa meta. Quali strumenti e condizioni d'autonomia debbano conservarsi e quali debbano introdursi *ex novo*.

4. Due linee guida per la revisione statutaria

Nel dibattito politico-istituzionale è radicata l'idea che la forma-legge costituzionale degli statuti speciali sia indice sicuro di superiore autonomia. In realtà, ciò non è automatico, dipendendo semmai dal verificarsi di una condizione banale: che lo Statuto effettivamente riconosca forme e condizioni particolari d'autonomia. La forma costituzionale non è in sé una garanzia. Lo è soltanto se veicola contenuti improntati a una logica autonomistica.

Fatta questa premessa, cosa deve contenere la legge costituzionale approvativa del nuovo Statuto speciale? Quali linee guida debbono ispirare l'attività di riforma? Se ne possono isolare principalmente due.

Anzitutto, occorre una riforma del procedimento di formazione della stessa legge costituzionale approvativa dello Statuto speciale, diretta ad incorporare nella misura più ampia possibile il principio pattizio, cioè la logica della codificazione. Ora lo Statuto è un atto statale essenzialmente unilaterale, domani dovrà essere un atto negoziato tra lo Stato e la Regione speciale interessata.

Ovviamente, questa riforma produrrebbe effetti solo in un momento

successivo rispetto alla prossima revisione statutaria. Ma per l'istante occorre mettere mano anche al contenuto statutario vigente oltre che alla forma della sua futura approvazione.

E veniamo quindi alla seconda linea guida. Occorre liberarsi dal pregiudizio che ciò di cui vi è bisogno sia uno Statuto lungo, pieno zeppo di principi e discipline. Invero, il prossimo Statuto speciale dovrà essere quanto più possibile minimale e quanto più possibile strumentale al potenziamento del ruolo e dell'incidenza della c.d. Legge statutaria.

La ragione è presto detta. Come si è detto, lo Statuto speciale – in quanto legge costituzionale – non è approvato dal popolo sardo né adottato da istituzioni rappresentative del popolo sardo: non è pertanto un atto d'autonomia in senso proprio. Di contro, quella che dovrebbe essere la potestà statutaria vera e propria, cioè il potere di adottare la Legge statutaria, non è assimilabile, per estensione e incidenza, alla potestà statutaria riconosciuta alle Regioni di diritto comune⁴.

Per colmare questo divario, occorre dunque finalizzare la revisione dello Statuto speciale alla valorizzazione della Legge statutaria. Al principio operativo secondo cui si deve fare con lo Statuto speciale tutto ciò che attualmente non si può fare con la Legge statutaria bisogna sostituire il principio secondo cui la revisione dello Statuto dovrà servire soprattutto per mettere la Legge statutaria nella condizione di fare ciò che attualmente le è precluso.

Non solo. Se le Regioni speciali, in base all'art. 116 Cost., dovrebbero essere quelle che godono di condizioni e forme particolari di autonomia, si dovrà prendere in considerazione la possibilità di estendere la competenza della Legge statutaria ben oltre i confini che cingono la potestà delle Regioni ordinarie. Si dovrà pertanto varare una massiccia decostituzionalizzazione in materia di forma di governo, di principi dell'ordinamento locale e identitari⁵.

Va da sé che questa decostituzionalizzazione, cioè questo trasferimento di competenze normative dallo Statuto-legge costituzionale alla Legge statutaria, dovrà essere accompagnata da un aggravamento del procedimento di formazione della seconda, onde assicurarne una maggiore stabilità contro la fisio-

⁴ Sviluppano approfonditamente questa tesi A. CARDONE, *Quanti statuti nelle Regioni speciali? Sul rapporto tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario (quoziente ≤ 1 ?)*, e M. CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle regioni speciali*, entrambi i saggi contenuti in O. CHESSA - P. PINNA, *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, Giappichelli, 2008.

⁵ Per alcune proposte in tema di forma di governo e autonomia locale rinvio, rispettivamente, a O. CHESSA, *La forma di governo sarda e il modello italiano di competizione politico-elettorale*, in O. CHESSA - P. PINNA, *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, cit., e O. CHESSA, *L'autonomia locale nelle Regioni speciali. Dalla clausola di adeguamento automatico alle prospettive di riforma*, Relazione presentata al convegno organizzato dall'I.S.G.Re. *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Udine, 12 ottobre 2007, in corso di pubblicazione nel volume che ne raccoglie gli atti. Per quanto riguarda invece le riflessioni sul nesso tra specialità e identità culturale vedi P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli, 2008.

logica variabilità delle maggioranze consiliari: tanto più cresce l'importanza della Legge statutaria, quanto più difficile deve essere la sua modifica.

5. Il principio identitario e la differenza tra costituzione e statuti d'autonomia

Prima è stato evocato il tema dell'identità. Sono convinto che uno Statuto d'autonomia particolare non possa far a meno di ospitare un principio identitario. Questa posizione non è condivisa nella corrente letteratura giuspubblicistica. Anzi, direi che la gran parte della dottrina, seguita dalla giurisprudenza costituzionale, sostiene che negli Statuti non c'è spazio per i principi e le norme programmatiche. E ciò nel presupposto che gli Statuti non siano Costituzioni.

Tuttavia, quest'argomento può essere rovesciato sostenendo che gli Statuti devono impernarsi su un principio identitario proprio perché non sono Costituzioni. Sulla scia delle riflessioni in tema di *Multilevel constitutionalism*, spesso ci s'interroga su quale sia la differenza tra una Costituzione e uno Statuto d'autonomia. Muovendo dall'assunto che alla molteplicità dei livelli di governo (Comuni, Province, Regioni, Stato e UE) debbano corrispondere altrettanti livelli di regolazione costituzionale, da un po' di tempo ci balocchiamo con l'idea che gli Statuti siano piccole Costituzioni.

In realtà, si tratta di una questione male impostata. Le Costituzioni democratiche contemporanee sono dette "pluraliste" proprio perché non s'imperniano su un principio identitario. La differenza tra la Costituzione tedesca e quell'italiana non sta nel fatto che la prima fonda l'identità nazionale tedesca e la seconda l'identità nazionale italiana. Piuttosto, le Costituzioni democratico-pluraliste hanno assolto storicamente la funzione di stemperare il conflitto tra identità contrapposte. La Costituzione non s'impernia dunque su un principio identitario perché non fa propria nessuna particolare concezione della "vita buona" (per utilizzare un'espressione dei filosofi della politica).

Ma se questa è la missione di una Costituzione, non è detto che debba essere pure la missione di uno Statuto d'autonomia: il *τελος* di questo, semmai, è proprio quello di affermare un principio identitario.

6. L'autodeterminazione del principio identitario.

Per ritornare alla specificità sarda, la questione è se la sede per affermare il principio identitario sia lo Statuto speciale-legge costituzionale. È radicata l'idea che se la specialità è identità, il luogo naturale d'espressione del principio identitario non possa che essere lo Statuto speciale. Ma questa tesi non convince.

Anzitutto, va detto che la legge costituzionale di riforma degli Statuti speciali non ha bisogno di appellarsi al principio identitario per giustificare la deroga all'ordinamento regionale di diritto comune: a tale scopo è sufficiente l'art. 116 Cost. La legge costituzionale deve solo implementare condizioni particolari

d'autonomia, cioè essenzialmente rafforzare e valorizzare il ruolo della Legge statutaria – che in prospettiva dovrà assurgere al rango di vero e proprio Statuto d'autonomia. Insomma, quale sia il principio identitario, la ragione della specialità sarda, questo dovrà deciderlo il popolo sardo e le sue istituzioni rappresentative: sarebbe quantomeno curioso che sia un atto statale a stabilire se il fondamento della peculiarità sarda sia la lingua o l'insularità o la centralità storica nel Mediterraneo o altro ancora.

In conclusione, è bene rinunciare a parole d'ordine come “sovrànità”: è un vecchio arnese che appartiene a una stagione ormai tramontata del diritto pubblico europeo. Abituiamoci invece a pensare alla specialità come al binomio tra massima autonomia possibile e identità. Un'identità, però, che sia non già concessa ma quanto più possibile autodeterminata.

Pasquale Mistretta

Identità e specificità

Gli ultimi interventi mi hanno aiutato a capire molte cose. Ho valutato le competenze statutarie. Certo, sono un profano in materia di diritto e quindi posso parlare in modo semplice, fare delle riflessioni non argomentate giuridicamente, che sotto il profilo del linguaggio, della coerenza e dell'argomentare sono assolutamente improprie e di questo mi scuso in anticipo.

Mi sembra di cogliere che le competenze speciali di cui abbiamo goduto erano e sono soprattutto competenze di dimensione "fisica" delle tematiche. È stata citata la competenza primaria in materia urbanistica, in parte con discussione in materia ambientale, per poi allargarsi alle opere pubbliche. Oggi si parla di sanità e altre materie simili, che vengono lette come una caritatevole forma di decentramento dello Stato nei confronti delle cosiddette autonomie regionali. Nel caso nostro, mi è sembrato di capire che dobbiamo inseguire le autonomie ordinarie perché quelle speciali soffrono di vincoli maggiori. Mi sembra di ricordare che in passato anche tra le autonomie speciali (pur con le dovute differenze tra Statuti) ci fossero alcune forme statutarie più intelligenti rispetto alla nostra e ce ne fossero alcune che hanno consentito una speditezza di lettura dei vincoli tra competenze dello Stato e competenze statutarie. Tra queste la Regione Sardegna, nella quale mi è sembrato di cogliere anche negli anni passati una maggiore lentezza nell'interpretare la lettura sotto e sopra le righe di ciò che era consentito fare, ha adottato uno Statuto speciale senza sfruttarne a pieno le potenzialità. "Un'arma spuntata" come è stata definita a suo tempo da Mariarosa Cardia.

L'altro aspetto che mi pare debba essere tenuto presente è quello delle competenze sotto l'aspetto culturale, sociale ed economico che, astrattamente parlando, è meno leggibile, meno quantificabile, ma soprattutto è meno da contenzioso. Perché, mentre le competenze fisiche possono portare al contenzioso (siamo in pieno contenzioso su tante cose in questa fase, anche della lettura che la nostra Regione sta dando alle proprie competenze rispetto alle competenze dello Stato), visto che ciò che può essere letto, pesato, misurato e monetizzato può essere oggetto di conflittualità di competenze, ciò che invece è più astrattamente culturale, sociale ed economico è molto più sfumato e meno conflittuale. Se il discorso è questo, in che misura la formazione, il processo di internazionalizzazione che ci sta coinvolgendo a tutti i livelli, il processo di immigrazione che dobbiamo assolutamente governare, il processo delle identità (anche a fronte di queste identità diverse che comunque fanno

parte della cultura con la quale la Sardegna ospita e vuole ospitare queste realtà differenti), possono essere tradotti in una rilettura dello Statuto o della Legge statutaria?

Il vero problema non è dato dalla ridefinizione delle competenze nel rapporto Stato-Regioni, ma dalla capacità di valorizzare le specialità. Certo, le specialità al plurale, poiché di questo si tratta.

Ogni Regione presenta una sua specialità e in questa logica si muove il nuovo disegno costituzionale del Titolo V che ha portato molti a parlare di una morte della specialità. I due binari, le due velocità Regioni ordinarie e Regioni speciali che sembrano svilire l'idea di autonomia speciale alla quale ci eravamo abituati.

La forza di un nuovo Statuto deve essere letta nella capacità di valorizzare le diversità economiche, culturali, geografiche proprie di ogni regione per trasformarle in una ricchezza, in una potenzialità e non per chiedere assistenza. Superare la logica dell'assistenzialismo che ha connotato per anni la Sardegna. Sotto questo punto di vista il processo è ricco di cambiamenti.

Allora, torniamo all'identità e alla specificità.

Mi sembra di aver colto nell'intervento del prof. Pinna che la specificità rileva solo se è culturale, mentre l'identità è un'altra cosa.

L'identità è sostenibile, la specificità molto meno. L'identità viene costruita giorno dopo giorno e modificata concordemente all'evoluzione dei rapporti tra le aree della Sardegna, tra il centro e la periferia; tra le zone interne e quelle costiere, tra le città ed il resto del territorio; ai cambiamenti legati al ruolo che le diverse centralità ambiscono ad avere sul territorio in relazione a profili diversi da quelli in funzione delle economie e della struttura economica, che nel territorio aveva un certo tipo di connotazione e che oggi ne ha un'altra.

Se è vero che assistiamo a tali modificazioni, è conseguente che la valutazione dell'identità non può che essere estremamente dinamica nel modo con cui ci riconosciamo "diversi", ma al tempo stesso, aperti e disponibili a leggerci rapportandoci al sistema mondiale. Perché, se così non fosse, rischieremmo di rimanere tagliati fuori oppure di essere omologati senza un minimo di intelligenza e senza un minimo di capacità di leggere noi stessi.

Per la specificità il discorso è completamente diverso.

La Regione Sardegna con la ricerca scientifica, con i *low cost*, con i processi di formazione internazionale, dal Programma Erasmus per arrivare al *Master and Back*, si è aperta a tutto il mondo e ciò ha in qualche misura vanificato il discorso della specificità che diviene privo di senso.

Non la specialità, dunque, ma le normali differenziazioni rispetto alle quali ci si potrebbe interrogare se possono tutte assurgere al livello di "specialità".

In questo contesto, nella storia dei diritti dovremmo porci una domanda: fino a che punto il ruolo dell'Europa e il suo impulso normativo può essere considerato per il nostro Paese un fatto acquisito? Fino a che punto non possiamo

essere promotori di iniziative e di letture più raffinate di alcune direttive europee? Domande che spesso non hanno risposta e che si legano a una riflessione più profonda, legata al nostro essere parte di un'isola e a voler idealizzare la specialità come un'occasione per farci trascinare dal cambiamento senza esserne il motore, l'elemento propulsivo.

Se non vogliamo che la specialità sia letta quasi come una criticità e, in quanto tale, chiuda la nostra isola in un'ulteriore isola, dobbiamo aprirci al cambiamento e trasformare il nostro Statuto da un'arma spuntata in un'occasione di crescita. In un valore, una risorsa che ci renda partecipe ai grandi cambiamenti che l'Europa sta recependo ma che noi viviamo con lentezza e diffidenza.

Alessandro Maida

Il ruolo dell'università nella riscrittura dello Statuto

L'Università di Sassari guarda con particolare interesse all'iniziativa dell'Associazione degli ex Consiglieri regionali volta ad organizzare, unitamente alla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Cagliari, un ciclo di seminari sulla riforma dello Statuto speciale del 1948. Il 60° anniversario della sua entrata in vigore appare infatti una data estremamente opportuna per riflettere sugli adattamenti che si rivelano necessari perché tale Statuto possa risultare pienamente adeguato di fronte alle trasformazioni che si sono prodotte anche in Sardegna nel corso di più di mezzo secolo. Sulla necessità di una riforma si sono del resto più volte espressi autorevoli rappresentanti della Giunta e del Consiglio regionale, e numerosi convegni si sono svolti per approfondire i diversi aspetti che con la modifica dello Statuto sono più strettamente connessi.

Nell'insieme, dalla ricca ed articolata documentazione di cui è dato disporre emerge un generale convincimento riguardo al fatto che lo Statuto riformato deve continuare a presentare, come nel 1948, tutte le caratteristiche di uno Statuto speciale. Di uno Statuto, cioè, approvato dal Parlamento con legge costituzionale, sulla base di elementi obiettivi che giustificano la previsione di un regime differenziato rispetto a quello delle Regioni a Statuto ordinario. Non un "privilegio" quindi, come da qualche parte si ha tendenza a sostenere, ma il doveroso riconoscimento di una diversità da preservare e da valorizzare, anche attraverso la previsione di norme di rango costituzionale.

Per parte sua, l'Università di Sassari manifesta, e da tempo, una particolare sensibilità riguardo al tema della specialità e della conseguente esigenza di adeguate misure differenziate. In ambito universitario, numerosi sono stati gli orientamenti assunti, e i convegni di studio organizzati, specie dopo l'entrata in vigore della legge sull'autonomia universitaria dell'8 maggio 1989. In essi, si insiste su un fondamentale concetto, quello in base al quale nel caso degli Atenei "decentrati" o "insulari", per le particolari condizioni di svantaggio in cui si trovano ad operare, sono ampiamente giustificate la previsione e la concreta adozione, da parte dello Stato, di interventi volti a compensare, per quanto possibile, gli effetti negativi che dalla perifericità e dall'insularità conseguono.

Il raggiungimento degli obiettivi che con la revisione dello Statuto regionale si intende perseguire è visto con vivo interesse dal nostro Ateneo anche alla luce degli intensi rapporti di collaborazione esistenti fra l'Università e la Regione. Rapporti ispirati al principio del massimo rispetto dell'autonomia delle due istituzioni, come chiaramente si evince, da un lato, dallo Statuto dell'Università

di Sassari e, dall'altro, dalla legge regionale 8 luglio 1996, n. 26, sui rapporti tra la Regione e le Università della Sardegna. Si tratta di rapporti di collaborazione che hanno riguardato diversi settori (si pensi al settore agricolo e forestale, all'agro-industria, alla chimica, alla medicina, ai beni culturali, all'ambiente, al turismo), e che hanno influito molto positivamente sullo sviluppo economico, sociale, culturale della Sardegna. E non sembri superfluo sottolineare, a questo riguardo, come il grado di incisività di questi rapporti, la misura dei reciproci vantaggi che dagli stessi possono derivare dipenda in larga parte dal fatto che le due istituzioni coinvolte possano disporre di un'architettura costituzionale adeguata, di principi e di regole capaci di assicurare l'adozione di decisioni condivise ed efficaci.

Ma l'Università di Sassari non si limita, con questo mio saluto, a manifestare il più vivo interesse per l'iniziativa, e ad auspicare vivamente che l'obiettivo di uno Statuto speciale rispondente alle esigenze della Sardegna del XXI secolo possa essere raggiunto in tempi ragionevolmente brevi. Al conseguimento di tale obiettivo intendiamo infatti dare un concreto contributo, sul piano sia della ricerca che della formazione. Relativamente alla ricerca, desidero richiamare gli approfonditi contributi scientifici che molti docenti del nostro Ateneo hanno offerto sui temi delle riforme statutarie, in particolare attraverso i numerosi convegni di studio che anche recentemente sono stati organizzati. Anche nel programma di questo ciclo di seminari, del resto, non mancano i docenti dell'Università di Sassari che hanno assicurato la loro partecipazione. Conoscendoli, sono sicuro che il loro contributo al successo dell'iniziativa sarà particolarmente importante e costruttivo.

Quanto alla formazione, il nostro Ateneo non mancherà, come ha sempre fatto, di continuare a svolgere un ruolo fondamentale nella preparazione della classe dirigente regionale, mirando in particolare ad assicurare al "sistema Regione" un materiale umano altamente qualificato e dotato di sensibilità e conoscenze adeguate per assicurare il buon funzionamento di una realtà sempre più interdipendente ed internazionalizzata. Sarà in larga parte grazie a questa rinnovata classe dirigente se il nuovo Statuto, elaborato ed adottato con la convinta partecipazione dei cittadini, riceverà in concreto quella coerente e integrale applicazione che tutti oggi così vivamente auspichiamo.

II. Poteri e funzioni del Presidente, della Giunta, del Consiglio

14 marzo 2008

Andrea Deffenu

Introduzione

Iniziamo a discutere partendo da alcuni dati di fondo ovverossia che in materia di forma di governo la revisione dello Statuto sardo – come degli altri quattro Statuti speciali – ha avvicinato le Regioni speciali a quelle ordinarie relativamente alle caratteristiche dell'assetto istituzionale fondamentale. Cioè, il rinvio da parte dell'art. 15 dello Statuto sardo a una Legge statutaria per la definizione della forma di governo con una serie di limiti che io qui do per scontati, ma che in ogni caso ripercorrono i moduli previsti dal Titolo V della Costituzione per la determinazione della forma di governo da parte delle Regioni ordinarie.

Come Regione Sardegna e in quanto Regione speciale siamo arrivati a una fase di questo genere: c'è stata una modifica dello Statuto speciale nel 2001, abbiamo raggiunto le Regioni ordinarie quanto a capacità di autodeterminazione e a capacità di scelta della forma di governo; però, come Regione speciale, vogliamo chiederci se questo tipo di impostazione – prevista dallo Statuto speciale – sia da confermare oppure no”.

Secondo punto. Siamo di fronte a una scelta, cioè a un modello transitorio che fu individuato nel 1999 per le Regioni ordinarie; quel modello che prevede l'elezione diretta del Presidente della Regione ed il meccanismo *simul stabunt, simul cadent* che lega in modo indissolubile Consiglio regionale, Giunta e Presidente. Quel modello diventò poi la regola nel senso che gli Statuti ordinari approvati fino a ora (da ultimo anche la Regione Lombardia) confermano il modello che fu pensato come transitorio.

Su questo secondo punto chiederei a tutte le persone qui sedute che cosa pensano di questo modello: va bene oppure no, ci possono essere delle modifiche oppure no, come garantire l'equilibrio dei poteri e, quindi, il rapporto tra Statuto e Legge statutaria? E per la Regione Sardegna il punto diventa questo: che tipo di limiti debba porre lo Statuto sardo alla Legge statutaria.

Ma, se proprio di autonomia dobbiamo parlare, forse lo Statuto speciale nulla dovrebbe dire se non dei principi fondamentali, e rinviare alla Legge statutaria tutta la materia della scelta della forma di governo. Possiamo immaginare delle ipotesi diverse?

Benedetto Ballero

Criticità della situazione istituzionale sarda

Ringrazio Mariarosa Cardia e gli altri organizzatori di quest'incontro, 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, e non solo, bensì anche in Italia.

Per quanto riguarda l'Italia, infatti, non si può non essere 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 conoscere, 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 e il dettato scaturente dalla previsione della L.C. 3/2001.

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 e 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, e 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, nel 2001 una proposta, 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, e 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 alle Regioni ordinarie, 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 delle norme transitorie e 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 re-

gionale 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 a 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 e 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 a 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 conse-

guenze: 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 esplicare 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 a medio termine, per il funzionamento della Regione.

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 a introdurre un qualche strumento di rafforzamento del Consiglio e, quindi, di rafforzamento del potere legislativo, che persino alcuni Statuti di Regioni ordinarie, ben più vincolanti, 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.

Roberto Bin

I compiti dello Statuto e della Legge statutaria. Organizzazione dei poteri e forma di governo

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 siano viziati dallo stesso scarso spirito autonomistico e dalla prevalenza dello 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 al Parlamento 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 II 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, sta rinunciando 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 ce-

to 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 costituzionale 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 Regioni 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 a 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 sembro 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 è giunta a 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 per il momento non si sa come risolvere. 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. Di quella enorme confusione ingenerata da un autonomismo fatto di parole, ma incapace di organizzare istituzioni adeguate: più legato alla celebrazione folklorica delle proprie radici e dei propri fasti culturali che orientato ad interpretare le esigenze e le prospettive delle proprie comunità.

Tutto diverso è il discorso per la Legge statutaria, perché essa, al contrario dello Statuto, è un atto interamente cotto nel forno della Regione: nella sua predisposizione si possono giustamente confrontare visioni dell'assetto istituzionale diversi. Però anche qui sarebbe auspicabile un certo atteggiamento laico e antideologico, che non si accontentasse del dibattito un po' sterile che si ripete ormai da tanti anni in tutte le Regioni e in tutti i convegni che si sono fatti sulla forma di governo regionale, sui modelli, sui figurini che significano così poco. Vorrei spiegarmi: la forma di governo scritta, per lo Stato, 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, il modo di funzione dei rispettivi sistemi istituzionali è profondamente diverso, perché non sono le regole costituzionali che fanno le forme di governo ma i sistemi politici.

E questa è la prima considerazione. La seconda è che si potrebbe anche dubitare che esista oggi una reale autonomia nel 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 le regole a 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, delle coalizioni, dei gruppi di potere. 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 nella Comunità Europea ci sarebbe un "deficit democratico" per il ruolo marginale del Parlamento. Almeno in parte è 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. Il quale, candidato dall'Italia alla Commissione, si è dovuto presentare al Parlamento europeo (benché nessuna norma lo preveda), si è seduto davanti alla Commissione permanente che lo ha 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 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 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 ha 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? No, in 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, ha 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, ha una crisi

mistica o s'innamora perdutamente non gli subentra il Vice Presidente, ma si torna ad investire il popolo. È così semplice, il partito che ha scelto e candidato un presidente troppo mistico o eccessivamente 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 perché non i cittadini, 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.

Ciò non significa affatto che, optando per l'elezione diretta del Presidente e legando a lui le sorti del Consiglio regionale, il Consiglio sia condannato a perdere 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 un 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 che 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 co-

gliere 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 quelle vecchie, quello è un Consiglio che non riesce a svolgere neppure la sua funzione più fondamentale, quella della rappresentanza. Però 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, a quale modellino attribuire quell'insieme di poteri che ne è risultato. Perché le forme di governo risultano nei fatti, non si disegnano sulla carta.

Gianmario Demuro

L'apporto della legge elettorale e del regolamento consiliare alla definizione di una nuova forma di governo

Nel contesto della definizione delle fonti normative che concorrono a definire la forma di governo, oltre allo Statuto speciale e alla Legge statutaria, è necessario valutare l'apporto che può essere dato ad essa dalla legge elettorale e dal regolamento consiliare. Strumenti normativi, questi, chiamati ad integrare e a disciplinare gli spazi che lo Statuto speciale lascia ad una regolazione più definita.

Molte questioni sono già state affrontate dal prof. Bin in questo seminario e a quanto detto non voglio aggiungere altro, se non che il futuro Statuto speciale dovrà – per quanto possibile – essere scritto per rappresentare la specialità sarda. In questa prospettiva è condivisibile quanto sostiene Bin nel considerare la specialità come uno strumento idoneo a sviluppare temi rispetto ai quali la Regione dovrà essere più competitiva. Ciò sia rispetto alle politiche, sia rispetto ai temi posti dal federalismo fiscale. Uno Statuto speciale, quindi, il più possibile semplice, il più possibile chiaro nel ridefinire la specialità sarda. Uno Statuto, infine, breve, che affidi tutta la parte relativa all'organizzazione della forma di governo alla Legge statutaria.

Per quanto attiene ai temi relativi alla legge elettorale ed ai regolamenti consiliari occorre, anzitutto, sottolineare l'importanza che essi svolgono rispetto a come viene “costruita” la maggioranza che poi dovrà dare stabilità al governo regionale. In questa prospettiva si dovrà discutere in maniera seria (l'occasione ci sarà a breve quando si tratterà del referendum abrogativo sulla legge elettorale) di preferenze o di liste bloccate. Vogliamo discutere – prima o poi – se mantenere o no il voto di preferenza nella legge elettorale? Vogliamo discutere se le liste bloccate sono utili oppure no a garantire la rappresentatività? Vogliamo discutere sulla utilità e sulla costituzionalità dei premi di maggioranza e, quindi, sulla capacità di rappresentare (in alcuni casi di sovrarappresentare) determinate liste?

Come è a tutti noto la Legge statutaria nelle Regioni a Statuto speciale può disciplinare anche il sistema elettorale. In prospettiva, in una futura Legge statutaria bisognerà affrontare anche il tema della legge elettorale. I sistemi elettorali non sono, infatti, neutri rispetto alla forma di governo che si sceglie per una regione.

La riforma dei regolamenti consiliari è altrettanto importante. Con i regolamenti consiliari vi è la possibilità di articolare – all'interno dell'organizzazione

consiliare – la vita del Consiglio e di incentivare o disincentivare la frammentazione politica. Come è noto alcuni Consigli regionali sono arrivati al paradosso di prevedere la possibilità di formare gruppi con una o due persone. Una disposizione di questo tipo non determina di per sé la frantumazione dell'attività politica in Consiglio, tuttavia ne incentiva certamente la frammentazione. In prospettiva un buon regolamento consiliare in una forma di governo razionalizzata potrà aiutare a definire e semplificare la struttura istituzionale in una forma di governo chiara e razionalizzata.

All'interno della forma di governo a elezione diretta e a suffragio universale del Presidente della Regione quale ruolo può svolgere il Consiglio regionale?

Un nostro collega, il prof. Falcon, ha scritto che alla Regione mancano le cd. tre P: il diritto privato, il diritto penale e il diritto processuale. Tale affermazione è, evidentemente, un elemento chiave per definire e differenziare un sistema di tipo regionale da uno di tipo federale. I sistemi regionali non sono sistemi federali proprio perché mancano le citate tre P. In questo contesto il Consiglio regionale ritiene di aver perso centralità nella forma di governo perché ha perso una delle funzioni che svolgeva in passato: eleggere il Presidente della Regione. La legittimazione dell'esecutivo nel passato dipendeva dal Consiglio regionale. In prospettiva, una volta che la Legge statutaria definisce la forma di governo è necessario, relativamente al Consiglio, domandarsi che tipo di legislazione e che tipo di scelte il Consiglio regionale è chiamato a fare.

La riforma del Titolo V della Costituzione da questo punto di vista una scelta chiara l'ha fatta: ha stabilito che le Regioni – a tutti gli effetti – godono di potestà legislativa esclusiva in alcune materie e che le Regioni speciali mantengono intatta la loro specialità nonché le relative potestà legislative esclusive. Si possono discutere le materie, ma certamente è tramite la legge regionale, nell'ambito di materie definite, che si può costruire un indirizzo politico alternativo a quello statale (ricordo quanto scriveva il compianto prof. Martinez). I Consigli regionali sono responsabili della legislazione e si devono poter attrezzare per essere capaci di costruire e rappresentare un indirizzo politico alternativo.

Ritorna così il tema della legge elettorale. Quale legge elettorale e per quale tipo di rappresentanza politica; a chi affidiamo in Consiglio regionale il compito di rappresentare la specialità della Sardegna? Il Consiglio regionale, dal mio punto di vista, anche in una forma di governo ad elezione diretta del Presidente, svolge un ruolo importante: ancor più importante se ha una capacità legislativa che gli permetta di rafforzare la sua rappresentatività sotto il profilo della rappresentanza politica. Il Consiglio può tornare ad essere un organo importante se chiarirà a sé stesso quale ruolo vuole svolgere nell'ambito della forma di governo rinnovata. A mio modesto parere un ruolo fondamentale lo può svolgere nel campo della legislazione e nel campo di controllo dell'attività dell'esecutivo. Sotto il profilo dell'amministrazione, invece, una volta per tutte,

bisognerà chiarire la distinzione di ruoli tra Giunta e Consiglio. Un aiuto in tal senso potrebbe venire dalla attribuzione statutaria del potere regolamentare alla Giunta. Un'altra scelta chiara potrebbe essere quella di affidare l'amministrazione interamente all'esecutivo regionale (Presidente e Giunta), attribuendo nel contempo penetranti poteri di controllo al Consiglio ma lasciando interamente la responsabilità dell'amministrazione in capo all'asse Presidente-Giunta.

Mi pare, in prospettiva, che l'elemento fondamentale debba essere quello della chiarezza. Più è chiara la forma di governo, più è facile che gli elettori si possano rispecchiare in istituzioni che hanno la qualità della chiarezza.

Andrea Pubusa

Consentire la governabilità coniugando l'elezione diretta del Presidente con il rafforzamento del ruolo del Consiglio

Abbiamo affrontato una lunga discussione nell'anno passato sui temi istituzionali; c'è stato un coinvolgimento nel dibattito abbastanza profondo; abbiamo votato in un referendum su una proposta di Legge statutaria che non è stata approvata. Su questa legge c'è stato un orientamento negativo dell'elettorato e bisogna riprendere la discussione assumendo seriamente questo esito referendario, che ha replicato un orientamento altrettanto sfavorevole espresso a livello nazionale sulla forma di governo proposta dal precedente governo Berlusconi. In buona sostanza, nel discutere di queste cose dobbiamo partire da questi dati.

Sulla questione dello Statuto e su cosa esso deve o non deve dire sarei sempre un po' cauto, soprattutto se parlassi fuori casa, perché ogni Regione ha una sua storia e la Sardegna ne ha una. In una lezione agli studenti in Consiglio regionale ho cercato di tracciare un profilo storico della nascita dello Statuto, naturalmente non esprimendo idee mie ma avvalendomi degli studi sull'argomento. Ho capito che lo Statuto sardo risponde prima di tutto ad un sentimento dei sardi che nasce da una storia lunga e siccome le Carte costituzionali (quale è anche lo Statuto sardo per noi) devono rispecchiare questa storia e quest'anima, credo che per fare uno Statuto speciale per la Sardegna la nostra storia e la nostra anima devono costituire il fondamento. Anch'io – come molti – sono contro le leggi manifesto perché le giudico inutili. Tuttavia credo che non possano mancare nello stesso Statuto e che queste problematiche debbano essere contenute in quell'atto che si sottoscrive insieme al Parlamento quale rappresentante della comunità nazionale.

Per quanto riguarda la forma di governo, rimango spesso un po' meravigliato nel sentire affermazioni nette, o si sceglie questo o si sceglie quell'altro. Non so se ricordo bene ma negli Stati Uniti, quando fu ucciso il Presidente Kennedy, non furono sciolte le Camere, ma subentrò il Vice Presidente Johnson. Quando Nixon si dimise non subentrò il Vice Presidente perché anch'egli era coinvolto nel medesimo affare, ma fu eletto un Presidente normale che si chiamava Ford. Cosa vuol dire tutto questo? Che non sta scritto da nessuna parte che, se il Presidente viene arrestato o condannato, il Consiglio debba sciogliersi. Non solo, ma abbiamo visto delle vicende paradossali ossia che il Consiglio regionale della Sicilia a fronte di un Presidente condannato con sentenza di primo grado non può revocarlo pena il suo scioglimento. Una

decisione di questo tipo esiste solo in natura, dove si va avanti per istinto e non per razionalità, per cui c'è quel certo insetto che per riprodurre la razza fa l'amore ma muore immediatamente. Qui ci troviamo nella stessa situazione per cui un'Assemblea che compie un atto doveroso quale quello di dimissionare un Presidente che ha compiuto dei fatti gravi o che si riveli del tutto inadeguato al suo compito, debba, nel compiere quel gesto così normale e che noi cittadini ci aspetteremmo da qualsiasi Parlamento, condannarsi automaticamente allo scioglimento. Francamente questa mi sembra irrazionalità allo stato puro.

Si è parlato di governabilità e di stabilità. Giusto il quesito a cosa servono le istituzioni, a cosa serve la forma di governo perché non ne possiamo parlare in astratto. Le istituzioni servono a risolvere i problemi. Si è detto che questa forma di governo – introdotta da quella sciagurata riforma del 2001 – deve garantire la governabilità. Dico sciagurata perché quel presidenzialismo è una forma estremizzata, inventata a tavolino e che non esiste da nessuna altra parte (prima vi ho fatto l'esempio di presidenti uccisi, dimissionati che sono stati semplicemente sostituiti). Questa forma di governo dà la stabilità? Se ci guardiamo attorno ci viene da sorridere, perché non si sono mai viste Regioni ingovernabili come quelle che sono rette da questo sistema presidenziale artificioso che noi oggi abbiamo a livello regionale. Se noi andiamo in Sicilia, Calabria, Campania vediamo che c'è ingovernabilità come in Sardegna. È un presidenzialismo conflittuale e che genera conflitti in ogni questione che affronta. Non crea assolutamente sinergie, necessarie per risolvere i problemi complessi.

Sulla questione incide ovviamente anche il sistema elettorale. Se lo esaminiamo dal punto di vista della governabilità, lo possiamo considerare un sistema che consente la governabilità sulle questioni ordinarie, sull'amministrazione ordinaria, ma non sui grandi temi. Ma voi credete che, con questo sistema, sarebbero possibili grandi mobilitazioni come quelle che si fecero – per esempio – per la rinascita, in cui i comunisti e i socialisti, pur stando in schieramenti differenti a livello nazionale e regionale, riuscirono, insieme alla DC, a creare sinergie? Possiamo dire che la battaglia per la rinascita fu fatta da una sola parte? Che non ci fu un moto unitario di fondo? Questo moto unitario ci fu e fu ampio.

Ma oggi è possibile, a fronte dei gravi problemi che affliggono l'Isola, creare un movimento di questa natura? A me francamente sembra di no. Vi è una governabilità sull'ordinario e un'assoluta ingovernabilità sulle grandi questioni. Quindi, abbiamo un presidente istituzionalmente forte e politicamente debole perché è in conflitto permanente col Consiglio. E la maggioranza esiste solo sulla carta, ma il Consiglio oltre l'ordinaria amministrazione non può andare, per impossibilità a creare delle sinergie. La vogliamo guardare in faccia l'ingovernabilità che genera questo presidenzialismo?

In conclusione, direi che bisogna trovare una forma istituzionale che coniughi due elementi: l'elezione diretta e un ruolo forte dell'Assemblea elettiva.

Non c'è dubbio che l'elezione diretta del Presidente è gradita al corpo elettorale. Però, ciò non toglie che vi debba essere un Consiglio con poteri forti e una vera autonomia rispetto al Presidente. Siccome stiamo ipotizzando un nuovo Statuto, di rifare la Legge statutaria, nulla o quasi è impossibile. Poiché stiamo trattando una materia che si può plasmare, è ragionevole tornare a sistemi elettorali proporzionali, corretti, e, correggendoli, possiamo fare in modo che non ci sia una eccessiva frammentazione partitica. E non possiamo concorrere all'attuale eversione della Costituzione accettando un Parlamento nominato e non eletto.

Bisogna trovare un equilibrio che consenta convergenze sui grandi problemi. Le istituzioni non sono fini a se stesse, sono al servizio della popolazione e debbono essere pensate per renderla felice.

Gianbattista Orrù

Proposte per un miglior equilibrio tra gli organi istituzionali

Ringrazio per l'opportunità che mi è data di discutere – al di fuori delle sedi istituzionali – un tema certamente importante, spesso sottovalutato, che ritorna puntualmente ogni qual volta ci troviamo in una situazione di criticità nell'affrontare i problemi che la società sarda si trova davanti. Andrea Pubusa ci ha opportunamente ricondotto alla nostra realtà, ad una situazione di stato inerziale rispetto all'esigenza di avviare un processo di riforma istituzionale, sia che questo riguardi un disegno organico complessivo, la riscrittura del nostro Statuto speciale, sia che riguardi aspetti più specifici quali sono la forma di governo, la modalità di elezione degli organi nonché il rapporto tra di essi, la parte centrale dell'art. 15 del nostro Statuto, quella via breve per modellare la nostra forma di governo che non abbiamo ancora saputo utilizzare.

Non penso che, in questa situazione di stallo, l'ostacolo maggiore sia rappresentato dallo strumento che si sceglie di utilizzare. L'ostacolo principale è rappresentato piuttosto da una difficoltà di coesione politica, da un confronto politico che parte da posizioni molto differenti tra loro. Se ci poniamo il problema di come superare questo stato di inerzia e di crisi, possiamo partire dal presupposto di difendere l'attuale sistema di importazione, quello della riforma costituzionale del 2001 introdotto su un preesistente sistema parlamentare, con l'elezione diretta del Presidente della Regione in analogia con quanto accade nelle Regioni a Statuto ordinario.

La sensibilità critica nei confronti di questo sistema credo sia aumentata rispetto a quattro anni fa. Lo dico perché tentativi di superare questa situazione di inerzia ce ne sono stati. Ricordo ad esempio che il Consiglio regionale – nella passata legislatura – tentò di innovare il sistema elettorale con una proposta di legge elettorale, che poi fu bocciata. Oppure ci si può invece orientare verso il ripristino del sistema parlamentare adeguatamente corretto e innovato. Se partiamo dalla difesa di queste due alternative cercando di utilizzare l'art. 15, penso che quella neutralizzazione reciproca degli schieramenti politici su contenuti importanti debba essere superata, ponendosi l'obiettivo del miglior compromesso possibile, quello più funzionale e rispondente alle esigenze della società sarda.

Ritengo che, se si imbecca una strada di questo genere, non solo per quanto attiene alla legge elettorale ma anche e soprattutto per la stessa revisione dello Statuto speciale, sia necessario superare il confronto pregiudiziale sugli stru-

menti da utilizzare, sul quale ci si è confrontati a lungo senza approdare ad alcun risultato positivo.

Il collega Vargiu mi pare fosse uno dei proponenti della Assemblea Costituente per la revisione dello Statuto. In questa legislatura abbiamo tentato una strada diversa, che era quella della Consulta, anch'essa naufragata in Consiglio regionale, nonostante sia stata approvata la legge istitutiva. Anche su questo si è ripetuta la volontà di neutralizzazione reciproca, che c'è stata e vi è ancora nella attuale legislatura. Se le forze politiche non superano questo stato di cose, continueremo a subire incursioni esterne.

Cosa si può fare? Si potrebbe intanto partire dagli obiettivi condivisi. Credo, ad esempio, sia un obiettivo condiviso quello di attenuare l'eccesso di potere, la mancanza di equilibrio determinata da una figura preponderante come quella del Presidente, nonostante sia espressione di un mandato popolare pari a quello del Consiglio regionale. Per inciso, la vituperata Legge statutaria qualcosa in questo senso l'aveva fatta, anche se in maniera insufficiente.

Attraverso la legge elettorale è possibile integrare quelle poche norme sulle quali vi è una maggioranza più ampia e condivisa verso certe modifiche che possono essere attuate e inserite. Così come mi pare che nella legge elettorale sia possibile introdurre elementi che possono condurre a quell'obiettivo. Faccio un esempio. L'elezione diretta del Presidente, la coalizione che lo esprime e il programma del governo che lega insieme le due funzioni devono essere un tutt'uno e il voto disgiunto non è il più appropriato per affermare questo principio. Superare quindi il voto disgiunto è un modo per collegare effettivamente il Presidente (se pur eletto direttamente), la sua coalizione e il programma di governo.

Così come ritengo che il superamento del listino regionale, appannaggio del solo Presidente, mediante l'attribuzione del premio di maggioranza nelle circoscrizioni provinciali alle liste della coalizione, rappresenti anch'esso un modo per riequilibrare le due figure. Inoltre, si deve intervenire per rafforzare politicamente la Giunta. L'anello più debole del sistema è costituito proprio dai componenti della Giunta regionale, perché così sono sempre più solo collaboratori del Presidente. Questo rappresenta una modifica sostanziale della funzione istituzionale dell'assessore regionale, riducendone o eliminandone gli spazi di autonomia. Si alterano nel contempo i caratteri di organismo collegiale, trasformandolo in sostanza da organo di confronto e di decisione in organismo di ratifica e di condivisione delle decisioni del Presidente.

Penso che l'incompatibilità tra consigliere regionale e assessore vada mantenuta, ma che allo stesso tempo una quota dei consiglieri possa far parte della Giunta, previa sospensione dal ruolo di consigliere, potendo rientrare eventualmente in Consiglio regionale una volta terminato l'incarico di assessore. Non sottovaluto affatto questo aspetto perché l'assessore (consigliere) è una figura politica, non semplicemente tecnica, che può dare autorevolezza politica alla

Giunta, creando un nucleo all'interno dell'esecutivo regionale, una base su cui costruire un confronto dialettico tra la figura del Presidente e quella della Giunta come organismo collegiale. È una ipotesi su cui si è discusso a lungo anche in sede di Legge statutaria, scegliendo infine di affrontarla dentro la discussione sulla nuova legge elettorale.

Queste ed altre misure che possono essere adottate hanno l'obiettivo di introdurre elementi di equilibrio vero, fermo restando l'elezione diretta del Presidente. Se, invece, si vuole percorrere la strada alternativa, e cioè il ripristino dell'elezione parlamentare, occorre avere coscienza del fatto che attualmente non ci sono le condizioni politiche dentro il Consiglio regionale perché questo si realizzi, e mi sembra di poter affermare che non vi siano neanche al di fuori delle istituzioni.

Ricordo, inoltre, che la decisione di estendere alle Regioni a Statuto speciale la legge costituzionale n. 1 del 1999 per le Regioni ordinarie è stata molto rafforzata dal convinto sostegno da parte delle rappresentanze parlamentari sarde dopo l'esperienza concreta vissuta dal 1994 al 1999 con le sue sette crisi di Giunta e con l'avvio della successiva legislatura (1999-2004), in cui la Sardegna andò alle elezioni nel giugno del 1999 e rimase quattro mesi senza un governo, avendo eletto ben due Presidenti senza la fiducia del Consiglio. La strada del ritorno a un sistema parlamentare non è meno impervia, quindi, rispetto a quella che prevede la ricerca di un migliore equilibrio tra i diversi organi istituzionali, pur all'interno di un sistema che continui a prevedere l'elezione diretta e contestuale del Presidente della Regione.

Pierpaolo Vargiu

Distinzione di poteri e ruoli per una vita istituzionale democratica

Faccio quello che ha fatto il prof. Pubusa e cioè ammetto di non essere laico, ovvero privo di pregiudizi nel ragionamento che svolgo questa sera, e premetto che i miei pregiudizi (se così si può dire) sono quelli di metodo: non parlo ideologicamente ma metodologicamente. Il mio richiamo metodologico è quello della mia cultura liberale. Io penso che la democrazia debba essere ostacolo alla concentrazione dei poteri.

Una riflessione sul tema della serata. Cosa deve fare la democrazia – nei rapporti Presidenza, Giunta, Consiglio regionale – per essere forte? La democrazia deve ricordarsi della centralità del cittadino, nel senso che l'unico potere che non deve essere diviso con nessuno è quello del corpo elettorale. Un obiettivo aggiuntivo è, ovviamente, il fatto che la volontà del cittadino al momento della espressione del voto possa essere realizzata. Questo non è neutro rispetto al fatto che i governi che vengono scelti dal cittadino attraverso l'attuazione di voto abbiano quella stabilità, quella autorevolezza, quella efficienza che consenta la realizzazione di programmi elettorali. Io ho naturalmente la mia scuola politica, ossia l'idea della elezione diretta del sindaco. Diceva il prof. Pubusa che c'è un sentimento popolare per cui il cittadino preferisce scegliere ed io sono della scuola che asseconda questo sentimento popolare e che ritiene che l'elezione diretta del sindaco abbia rafforzato gli spazi della democrazia e che abbia rafforzato anche gli spazi della capacità degli eletti di realizzare un programma di governo che sia coordinato rispetto a quello che i cittadini hanno espresso al momento della chiamata elettorale.

Per il Presidente della Regione ragiono nello stesso modo: la scelta diretta è sempre preferibile ad una scelta che invece sia totalmente mediata dal sistema dei partiti. Che poi è quello che i partiti desiderano, perché, se voi pensate alla riforma che è stata realizzata elettoralmente a livello nazionale, voi capite che non appena i partiti vengono messi nelle condizioni di scegliere, essi scelgono l'autoconservazione, scelgono la selezione interna, scelgono l'elezione di tipo iraniano e cioè chiudere le proprie scelte all'interno di un recinto che le protegga dall'esterno. Abbiamo un'elezione del Parlamento italiano che oggi è più una nomina, nel senso che sappiamo che l'80% dei parlamentari presenti nella Camera si può desumere dalla lista elettorale e sappiamo che le liste elettorali sono state compilate materialmente dalle segreterie dei partiti non certo dalla gente, che oggi non sceglie con il voto di preferenza e non sceglie neanche la

composizione delle liste con le elezioni primarie così come sarebbe comunque indispensabile in questo sistema elettorale.

Torniamo alla Regione Sardegna. Qualcuno dice che c'è una crisi della democrazia conseguente al sistema elettorale. Io non credo sia così, nel senso che non è che sottovaluti le difficoltà che il cambiamento del sistema elettorale della forma di governo ha prodotto in Sardegna. Dico semplicemente che non ho nessuna nostalgia del passato; non ho nostalgia del periodo successivo alle elezioni del 1999, richiamato dal collega Giambattista Orrù, in cui per quattro mesi non siamo riusciti ad eleggere un Presidente della Regione; e non ho nostalgia delle sette Giunte Palomba e neanche (per riferirmi alla mia parte politica) dei tre governi di centrodestra della passata legislatura, dove non si riusciva a votare niente in aula, perché la contrapposizione era tale per cui bastava un mal di pancia o un consigliere non convinto per far inciampare mille volte e non far arrivare mai a destinazione un provvedimento legislativo. Io preferisco l'attuale sistema, preferisco Soru e la sua Giunta, non perché condivida ciò che lui e la sua Giunta stanno facendo, ma perché sono dell'idea che sia un diritto del centrosinistra e del Presidente che è a capo della coalizione del centrosinistra di fare politica di governo e di realizzare il programma elettorale che gli elettori – quattro anni fa – hanno dato mandato di attuare; così come tra un anno gli elettori controlleranno se è stato fatto bene, giudicando l'attività del Presidente e del Consiglio.

Ci sono troppi poteri dati al Presidente? Non credo, nel senso che il Presidente e la sua Giunta hanno tutta una serie di controlli che funzionano perfettamente. Uno è il controllo delle leggi: basta vedere quante volte il Presidente e la sua Giunta sono stati contestati (dalla Corte dei Conti alla Corte Costituzionale, dal Tribunale Amministrativo Regionale a quello civile), per capire che l'azione di controllo delle leggi si esercita ogni qualvolta c'è un dubbio di legittimità sull'operato della Giunta. C'è il controllo del Consiglio. Il Consiglio controlla il Presidente della Regione perché il Consiglio, in questo caso la maggioranza dei consiglieri regionali, può in qualunque momento licenziare il Presidente della Regione come il Presidente della Regione può in qualunque momento licenziare il Consiglio. Se si rompe il rapporto fiduciario tra il Presidente della Regione e la sua maggioranza è automatico che si ritorni dagli elettori, tra l'altro in un quadro in cui essi sanno che si è rotto quel rapporto fiduciario e quindi giudicano anche la rottura di quel rapporto. Quindi, si va a votare in una situazione di favore per chi sta facendo in quel momento opposizione. Il meccanismo appare bilanciato. E c'è un terzo fattore di bilanciamento, che è il referendum. È per quello che, quando abbiamo avuto in mano la Legge statutaria, almeno noi riformatori abbiamo guardato con attenzione estrema all'istituto del referendum e abbiamo denunciato ogni tentativo di ridurre l'impatto con l'istituto referendario, che è un'arma estrema in mano al corpo

elettorale, per dimostrare una volontà difforme rispetto a quella dei legittimamente eletti.

Avrei, invece, qualche dubbio in più sul fatto che il Consiglio sia in condizione di svolgere il suo ruolo. Però, dovremmo intenderci su quale sia il ruolo del Consiglio, nel senso che qualcuno ancora pensa che il ruolo del Consiglio sia quello di gestione. Qualcuno desidererebbe che ancora oggi il Consiglio regionale nominasse quelli che un tempo si chiamavano presidenti delle Asl (attualmente direttori generali), presidenti degli Enti regionali e via dicendo. Questa non è una competenza consiliare, perché la gestione non è una competenza consiliare. Quindi il Consiglio ha torto a sentirsi menomato perché non esercita più il ruolo di gestione esercitato in passato, mentre ha due ruoli importantissimi da esercitare e sono quello di indirizzo e controllo e, soprattutto, il ruolo legislativo.

Su questi due ruoli mi soffermerei per chiarire in che cosa può essere effettivamente potenziata l'attività del Consiglio e distinguerei, all'interno di questo potenziamento, due aspetti: il ruolo delle opposizioni in Consiglio e il ruolo del Consiglio nel suo complesso. Il ruolo delle opposizioni bisogna tutelarlo, nel senso che il principio della democrazia dell'alternanza è quello che chi sta all'opposizione sia *in nuce* lo schieramento che può governare la volta successiva. Quindi, dovrebbe essere messo in condizioni di dimostrarlo, se è in grado, se ha un progetto, se ha idee che gli consentono di governare. Per questo ci sono tutta una serie di sistemi di garanzia ben noti, ma che non sono adottati in Sardegna, che passano dalle *authority* a tutti gli altri strumenti dello statuto delle opposizioni, che consentono alle opposizioni di avere un ruolo specifico in Consiglio. Faccio un esempio: il difensore civico in Sardegna manca da quattro anni perché deve essere eletto con una maggioranza qualificata (2/3 terzi), che non si raggiunge. Perché ci vuole la maggioranza di due terzi? Perché si ritiene che il difensore civico sia un ruolo di garanzia e quindi debba essere svincolato dalla maggioranza consiliare. Noi Riformatori proponiamo che lo elegga il Consiglio a maggioranza semplice, ma che lo elegga su una terna di nomi proposta dalla minoranza. Questo è il modo migliore di far concorrere insieme sia la maggioranza che la minoranza a funzioni che sono prettamente di garanzia e, quindi, non possono essere in nessun modo omologate a funzioni di maggioranza.

Come far funzionare meglio il Consiglio? Qualcosa è stata già detta. Innanzitutto, riformando il regolamento. Presidente Spissu, tante volte noi abbiamo dato la disponibilità a riformare il regolamento per la prossima legislatura. Questo regolamento penalizza chi governa, ma penalizza anche chi fa l'opposizione, perché condanna a maratone estenuanti che non hanno alcun senso dal punto di vista della bontà del prodotto legislativo. Quindi, riformiamo il regolamento e soprattutto diamo al Consiglio regionale la possibilità di non essere un legislatore cieco. Perché oggi il Consiglio regionale è un legislatore cieco, che fa

leggi di cui molto spesso non ha nessuna idea di quale impatto poi abbiano, né attraverso la sovrapposizione rispetto alla legislazione esistente né tantomeno rispetto a quello che è l'impatto della legge sull'intero complesso sociale della Regione. La Giunta piano piano si sta sostituendo al Consiglio nella proposizione legislativa. Questa prassi per certi versi può essere accettabile, ma per altri versi nega completamente il ruolo al Consiglio regionale. L'attività del legislatore è propria del Consiglio regionale, ma perché possa esserlo tutti gli strumenti di valutazione di impatto legislativo devono essere presenti nel Consiglio regionale e il Consiglio deve avere su questi un ruolo forte di controllo e di garanzia, un ruolo terzo rispetto alla Giunta. Non è la Giunta che deve garantire che le leggi da essa proposte avranno un impatto positivo, ma è il Consiglio regionale che lo deve certificare sulla base di elementi, dati e valutazioni che vengono, ovviamente, proposti alla Giunta regionale (nessuno pensa che ci possa essere una duplicazione totale delle attività). Sono questi i modi per rafforzare veramente il potere del Consiglio regionale e, quindi, rendere molto più forte la propria azione di controllo nei confronti del Presidente della Giunta.

Mi sembra di avere detto sostanzialmente quelle che sono le sensibilità della parte politica che io rappresento. Sono partito da Tocqueville e ritorno a Tocqueville. Il Tocqueville della distinzione dei poteri, che ha centocinquanta anni, è il Tocqueville che ci dice che la strada della distinzione dei poteri è quella che consente l'azione di controllo. Se non si ritiene di essere sovrapposti rispetto alle attività, le azioni sinergiche della Giunta regionale da una parte e del Consiglio regionale dall'altra, sono senz'altro molto più virtuose. Credo che questi ragionamenti che noi facciamo, e che valgono per lo Statuto, per la Statutaria e valgono soprattutto per la proiezione futura dell'attività politica della nostra Regione, devono essere volti alla ricerca di regole che non sono né di centrodestra né di centrosinistra, ma che devono essere condivise perché consentano a chi governa di realizzare nel modo migliore ciò che il corpo elettorale mette in campo.

Noi non dovremmo avere quello che Calamandrei diceva essere il “difetto della presbiopia” di chi pensa le riforme istituzionali, che vede molto bene ciò che gli sta vicino oggi e non vede altrettanto bene quello che sta nel futuro. Dobbiamo, invece, sforzarci di vedere quello che c'è nel futuro e, quindi, sforzarci di dare alla nostra Regione una forma istituzionale, meccanismi di controllo, leggi elettorali che possano – durando quanto più possibile nel tempo – dare al nostro corpo elettorale la capacità di essere sempre centrale nelle scelte e nelle decisioni.

Massimo Dadea

La riscrittura dello Statuto banco di prova della legislatura regionale: l'impegno della Giunta e del Consiglio

Consentitemi di esprimere un sincero ringraziamento a Mariarosa Cardia e ad Andrea Deffenu per avermi offerto la possibilità di affrontare un tema di così stringente attualità che si pone in una condizione di continuità rispetto al dibattito culturale, politico ed istituzionale che ha caratterizzato tutta la campagna referendaria sulla Legge statutaria. Ringrazio inoltre il Presidente Soru che, avendomi chiesto di sostituirlo in questo dibattito, mi ha permesso di partecipare ad un confronto di grande interesse e di rilevante spessore culturale oltre che scientifico.

Non vorrei fare professione di pessimismo e neanche gettare in qualche modo acqua sul fuoco. È vero che questo dibattito ha per tema “Poteri e funzioni del Presidente, della Giunta, del Consiglio”, ma si inserisce in una serie di seminari che hanno come tema “Verso un nuovo Statuto speciale”. Per questo penso che dobbiamo essere realisti e chiederci con molta onestà se, ad un anno dalla conclusione della legislatura regionale, siamo in condizioni di poter affrontare il tema della revisione dello Statuto di autonomia, tenendo conto che, durante questo anno che ci separa dalla conclusione della legislatura, bisognerà fare una grande volata, una lunga e travagliata campagna elettorale per le elezioni del 2009. E allora dobbiamo domandarci come mai neppure la coincidenza con il sessantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto abbia rappresentato per la maggioranza, per il Consiglio e per la Giunta uno stimolo sufficiente ad affrontare un tema così rilevante e ineludibile quale è la revisione dello Statuto di autonomia.

Il rischio può essere che anche la XIII legislatura possa venir meno a quella funzione costituente che tutti noi abbiamo richiamato al momento dell'insediamento del Consiglio e del Governo regionale nel 2004. L'ennesima occasione perduta. Dobbiamo allora interrogarci, in modo spietato, per quale motivo da almeno vent'anni all'enfasi sul nuovo Statuto fa seguito l'inconcludenza quasi totale. Chiederci con molta franchezza se si tratta di un limite culturale o politico. Ci troviamo nella impossibilità, ormai da diverse legislature, ad affrontare un tema così importante che non può essere ulteriormente procrastinato, pena la perdita di credibilità non di una maggioranza o di un governo regionale, ma di una intera classe dirigente. Ecco allora che la riscrittura dello Statuto di autonomia diventa il banco di prova sul quale si misurerà la validità di una intera legislatura regionale, della volontà autonomista che sia

uno Statuto di autonomia all'altezza dei bisogni e degli interessi di una società, quale è quella sarda, in continua evoluzione, un vero patto costituzionale tra la Regione e lo Stato, tra la Regione e la Comunità Europea.

La riscrittura dello Statuto non può prescindere dalla necessità di ripensare e attualizzare il significato politico e culturale di alcuni concetti chiave che hanno popolato il nostro '900: autonomia, identità, specialità. Per quanto riguarda l'Autonomia: nel corso del secolo scorso è prevalsa una concezione economicistica, una rivendicazione economico-sociale finalizzata a colmare una arretratezza atavica. Oggi non si tratta di colmare un divario "generalizzato" né solo "quantitativo", semmai bisogna colmare un divario che è "qualitativo".

L'obiettivo deve essere quello di accrescere il nostro livello di competitività, soprattutto per quanto riguarda le infrastrutture immateriali, cioè la conoscenza, l'innovazione, la scolarità e un capitale umano innovativo. Un nuovo Statuto che riscriva una nuova Autonomia, che ci consenta di raccogliere e vincere la sfida della competitività in Europa. Lo Statuto speciale deve valorizzare l'identità, ma non intesa come un riparo dalla modernità e neanche come un'avvincente contemplazione di noi stessi. Nella nostra società dove l'economia è globalizzata e le differenze sono annullate, deve essere decisivo il valore delle diversità, inteso come valore della propria storia, dell'ambiente, delle proprie tradizioni e della lingua.

La specialità dello Statuto sardo nel secolo scorso trovava le sue ragioni "nelle condizioni di sfavore delle regioni di confine ed insulari". Oggi questo concetto deve essere ripensato per almeno due ordini di motivi. Il primo riguarda la constatazione che alcune delle regioni di confine, pur permanendo le questioni linguistiche e culturali, sono tra le più sviluppate del nostro Paese. La nostra insularità, quindi, non può essere vista come uno svantaggio ma come una opportunità da cogliere che deve fondarsi su speciali obblighi per lo Stato e per l'Unione Europea e maggiori poteri o sovranità con l'affidamento di nuove responsabilità. La specialità quindi deve continuare a fondarsi su un "patto costituzionale" tra Regione e Stato, ma deve essere una nuova specialità che consenta di acquisire nuove responsabilità.

Questa legislatura è nata sotto i migliori auspici: nel senso che nel 2004/2005 il Consiglio e la Giunta regionale avevano individuato un percorso costituente che avrebbe dovuto portare al raggiungimento di alcuni obiettivi fondamentali e aveva altresì indicato chi avrebbe dovuto concretizzare quegli obiettivi. Si era stabilito che la Giunta regionale avrebbe predisposto la Legge statutaria e – come conseguenza – anche la nuova legge di organizzazione della Regione, oltre che la riforma della L.R. n. 1/1977. L'Assemblea regionale avrebbe dovuto affrontare la riscrittura dello Statuto e la riforma della legge elettorale. Il Consiglio aveva individuato con precisione questo percorso, aveva individuato i soggetti. A tutt'oggi possiamo constatare che il governo regionale ha compiuto per intero il proprio dovere: ha predisposto un progetto di Legge

statutaria e lo ha portato all'attenzione del Consiglio. Il testo è stato migliorato durante l'iter consiliare ed è stato poi approvato a maggioranza assoluta dei consiglieri. Quella legge, la statutaria, non è più la legge della Giunta regionale ma è diventata la legge dell'intero Consiglio regionale.

La legge è stata poi sottoposta a referendum e siamo in attesa della sentenza della Corte Costituzionale. La Giunta regionale ha chiesto nei mesi scorsi alla Corte Costituzionale la procedura d'urgenza, e riteniamo che entro la fine di aprile la Corte possa pronunciarsi. Questa sentenza sarà un elemento di chiarezza perché, a seconda del contenuto del pronunciamento della Corte Costituzionale, si potrà riannodare il filo di quel processo riformatore.

Sulle questioni che sono invece il tema del dibattito e del confronto di oggi, "Poteri e funzioni del Presidente, della Giunta, del Consiglio", è evidente che la posizione della Giunta regionale sia abbastanza scontata. Il governo regionale ha fatto una scelta ben precisa per quanto riguarda la forma di governo, una scelta netta a favore dell'elaborazione dello Statuto e della Legge statutaria. Bisogna tenere nettamente separate le questioni dello Statuto rispetto alle questioni della Legge statutaria. Lo Statuto sancisce il patto costituzionale che lega la Regione allo Stato; la Legge statutaria ci dà, per la prima volta nella storia della nostra autonomia, la possibilità di decidere senza dover né mediare né contrattare i contenuti dello Statuto con il Parlamento, di decidere su parti importanti dello Statuto di autonomia, ovvero: la forma di governo, il rapporto tra poteri legislativo ed esecutivo, la partecipazione dei cittadini, la legge elettorale.

Abbiamo cercato di esercitare compiutamente quel potere che ci viene dall'articolo 15 dello Statuto, così come modificato dalla riforma del Titolo V della Costituzione. E la scelta che abbiamo fatto, come Giunta regionale prima e successivamente come maggioranza assoluta del Consiglio, è stata inequivocabilmente, per quanto riguarda la forma di governo, a favore dell'elezione diretta del Presidente della Regione. Questa decisione è stata presa prima di tutto per una questione di coerenza nei confronti del programma con cui la coalizione di "Sardegna Insieme" si è presentata ai cittadini. All'interno di quel programma elettorale si riconfermava infatti in modo chiaro l'elezione diretta del Presidente della Regione, perché consapevoli che l'elezione diretta pone al centro il cittadino in quanto è il cittadino che sceglie il programma e la maggioranza consiliare. È il cittadino che diventa arbitro della politica, è il cittadino che determina le scelte fondamentali.

Attraverso il voto, attraverso la scelta del cittadino si instaura il "principio della consonanza". Esiste una consonanza tra il voto, l'opzione del cittadino, il programma, la maggioranza consiliare e il Presidente della Regione. Nel momento in cui viene meno questo rapporto, questo vincolo, questo patto che si instaura con l'elezione, è evidente che interviene quella che è stata chiamata la clausola di dissolvenza e cioè il Consiglio regionale, il Presidente della Regione

e la Giunta vanno a casa e tutto ritorna in mano ai cittadini. Abbiamo assistito – soprattutto durante la campagna referendaria – al tentativo di demonizzare la scelta dell’elezione diretta del Presidente della Regione. Sono stati evocati pericoli per quanto riguarda la tenuta democratica, sono stati fatti appelli per il rischio che si potesse arrivare a scelte autoritarie. Ma come è possibile demonizzare la scelta dell’elezione diretta del Presidente della Regione se questa forma di governo è quella che dà vita ed è la spina dorsale del nostro sistema istituzionale? Se è quella che porta all’elezione della stragrande maggioranza dei Presidenti delle Regioni a Statuto ordinario? Ed allora è facile pensare che chi demonizza l’elezione diretta del Presidente della Regione soffra di una malsana nostalgia di un recente passato fatto di instabilità, fatto di continue crisi, di Giunte nate attraverso bigliettini passati all’ultimo momento al Presidente incaricato.

Ma il fatto che emerge in tutta la sua gravità è che a distanza di un anno dal referendum sulla Statutaria e della successiva decisione affidata alla Corte Costituzionale il processo riformatore si è bloccato. Questo processo riformatore non riesce a fare un passo in avanti e il rischio è che la riscrittura dello Statuto venga vanificata.

L’elezione diretta del Presidente della Regione, il potere di nomina e di revoca degli assessori, il potere di scioglimento del Consiglio hanno profondamente modificato i rapporti di potere all’interno della nostra Regione e hanno modificato quel sistema istituzionale che per sessant’anni ha governato la nostra autonomia e che è fondato sul bilanciamento dei poteri. In assenza della Legge statutaria oggi è venuto meno uno degli aspetti importanti legato all’elezione diretta del Presidente della Regione: il nuovo ruolo del Consiglio regionale. Il Consiglio regionale che diventa il Consiglio “legislatore” ed assolve alla funzione più alta e nobile per una assemblea elettiva: fare le leggi. E in conseguenza di questo avrebbe dovuto perdere quel potere di co-amministrazione e di co-gestione che aveva caratterizzato negativamente la nostra autonomia in tutti questi anni.

Nonostante l’elezione diretta ci troviamo invece di fronte ad una situazione nella quale il Consiglio regionale non assolve appieno la funzione di legislatore. Allo stesso tempo, non è venuto meno quel potere di co-amministrazione e di co-gestione che l’ha caratterizzato negativamente negli anni passati. Voglio fare solo un esempio: la legge finanziaria è stata approvata dal Consiglio regionale dopo quattro mesi di discussione. Io penso che dovrebbe essere introdotta nella Legge statutaria una norma che indichi il termine entro il quale la legge finanziaria debba essere approvata dal Consiglio regionale e, qualora i tempi non vengano rispettati, questa potrebbe essere una condizione per sciogliere sia la Giunta che il Consiglio.

Questi sono i poteri di cui noi oggi abbiamo bisogno. Poteri che consentano al Consiglio regionale di esercitare compiutamente il ruolo di controllo e

indirizzo, il ruolo di legislatore e nel contempo consentano al Governo regionale di esercitare appieno le proprie funzioni. Oggi, in una società globalizzata come la nostra, abbiamo bisogno di decisioni tempestive e immediate. Per questo la forma di governo deve essere rispettosa sia dei poteri del Consiglio regionale sia del ruolo che deve avere il Governo regionale.

Giacomo Spissu

La Regione Sardegna nella lunga transizione istituzionale italiana

Partecipo molto volentieri a questo dibattito e sono grato agli organizzatori per avermi invitato. Un dibattito che sta mostrando sfaccettature e opinioni differenti su una materia complessa, perciò faccio una premessa di carattere generale. Ho alcune convinzioni su una materia così articolata che va dallo Statuto fino ai regolamenti consiliari: non è una materia su cui si possono avere certezze assolute; si possono avere certezze relative, e la relatività è anche legata ai momenti politici che si attraversano e alla lunga transizione che il nostro Paese vive in materia di sistemi elettorali, di forme di governo, di elezioni dirette. Affronterei quindi la materia con la prudenza che questa richiede e con la consapevolezza che ci stiamo muovendo e stiamo verificando sistemi di funzionamento delle istituzioni diversi da quelli noti nel passato e diversi da quelli in uso in quasi tutto il mondo, e cioè se sia più opportuna l'elezione diretta e popolare del Presidente della Regione piuttosto che l'elezione da parte del Consiglio regionale. Ma, tuttavia, sottoponiamo ad una verifica puntuale la modalità di funzionamento di questa scelta che facciamo.

Consentitemi di dire preliminarmente che la materia che stiamo affrontando in Sardegna avrebbe avuto bisogno di un virtuoso collegamento con lo Statuto. Infatti noi avevamo pensato di riformare lo Statuto di autonomia attraverso l'istituzione all'inizio della legislatura di una Consulta, cioè di un organismo rappresentativo del Consiglio regionale e anche di tutte le forze vive della Sardegna, che formulasse una proposta. Sono del parere che gli Statuti non li faccia il popolo, ma al popolo si sottopongono una serie di orientamenti, si coglie quella che è una aspettativa popolare, però poi qualcuno si deve assumere la responsabilità di scriverli. Pensavamo di farlo attraverso la Consulta, ma non ha funzionato perché la minoranza del Consiglio regionale, tutta l'opposizione, ha sostenuto che non fosse uno strumento adeguato. Quindi non abbiamo riscritto lo Statuto che poteva costituire l'occasione per inquadrare – in una sequenza collegata e collegabile – lo Statuto, la Legge statutaria, la riforma della legge di organizzazione e, conclusivamente, i regolamenti consiliari. Questo non è avvenuto perché in Sardegna c'è da molti anni una grande discussione sulla riforma dello Statuto, una discussione inconcludente dal punto di vista dei risultati ma, soprattutto, una discussione che si protrae talmente tanto nel tempo che perde di vista i momenti storici del Paese nei quali collocare tale discussione.

Non c'è in Italia, oggi, tra le forze politiche in Parlamento, una tensione i-

deale, morale, un'attenzione alla specialità e alle riforme statutarie delle Regioni speciali. Per lo più, le Regioni speciali vengono vissute dal sistema politico nazionale e da tutte le Regioni ordinarie come una somma di privilegi che non ha più ragione di esistere. Abbiamo dovuto fare nazionalmente una grande pressione per confermare nel testo di modifica costituzionale del 2001 la prerogativa delle Regioni speciali, di mantenimento delle condizioni di maggior favore che si volevano invece annullare.

Quindi, faticiamo in un sistema nazionale in cui molte Regioni ordinarie hanno conquistato, giustamente, margini di autonomia importanti; in un sistema in cui il regionalismo è diventato l'ossatura della nostra Repubblica, faticiamo a confermare la nostra specialità che secondo me esiste perché ha alla base un sentimento profondo e che viene da molto lontano, come veniva ricordato qualche giorno fa in occasione del bicentenario di Giovanni Maria Angiò e della ricorrenza del 60° anniversario del nostro Statuto. Il fatto che siamo in un'isola, il fatto che abbiamo una lingua, il fatto che esistano forme di gestione delle istituzioni che vengono da molto lontano, ci rende diversi dalla Toscana, dall'Emilia e anche dalla Lombardia che, in questi giorni, utilizzando i margini dell'art. 116 della Costituzione, proporrà al Parlamento forme di autonomia maggiore da inserire nello Statuto. Tuttavia, non siamo in competizione né con la Lombardia né con altre Regioni ma vogliamo mantenere le ragioni della nostra specialità.

La Carta statutaria, lo Statuto che scriveremo non sarà – secondo me – una carta dei valori, ma una moderna Costituzione. Sono tra coloro che ritengono che lo Statuto di sessant'anni fa sia un buono Statuto pur necessitando di revisione; ci sono materie e competenze che possono essere esercitate in maniera esclusiva dalla Regione e su questo si apre un negoziato con lo Stato. Che le condizioni di agibilità nel Parlamento siano complicatissime lo testimonia il fatto che abbiamo, per scelta, deciso con le altre Regioni a Statuto speciale (di cui sono stato il coordinatore in questi due anni) di mandare avanti lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia che era in una fase di elaborazione più avanzata e di avviare una discussione molto approfondita con i Presidenti delle Commissioni per gli Affari costituzionali di Camera e Senato, Violante e Bianco. Violante era addirittura il relatore dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia. La legislatura è terminata prima del previsto, le Camere sono state sciolte, il Friuli-Venezia Giulia sta per arrivare alle elezioni per scadenza naturale e non so se, come e quando riusciremo a riprendere questo discorso.

Però è bene che i sardi sappiano quale è il contesto nel quale si lavora e che il gruppo dirigente sappia che non è il tempo di dire “si elegga un'Assemblea costituente”, “facciamo dare poteri costituenti all'Assemblea regionale sarda” perché non ci crede nessuno, non ce ne daranno, e non esiste che il potere costituente venga affidato ad una Assemblea regionale senza che questo fatto apra nel Paese una grande discussione e produca analoghe richieste in caso di

accoglimento della nostra. Quindi, prepariamoci a una riforma dello Statuto essenziale, prudente, gradualista, cercando di contrattare con lo Stato il mantenimento della nostra specialità e della nostra autonomia. Spero che possiamo usare questa fase finale della legislatura per elaborare e consegnare, a chi verrà dopo di noi, dei testi utilmente utilizzabili senza la competizione tra maggioranza e opposizione.

Sono convinto che in maniera un po' affannosa il Paese si stia dando un sistema istituzionale che, nonostante non sia il massimo auspicabile, tuttavia funziona rispetto alle problematiche del sistema politico italiano. Per approssimazioni successive e senza un disegno organico abbiamo scelto l'elezione diretta dei Sindaci, dei Presidenti delle Province e del Presidente della Regione. La cosa in sé contiene anche degli aspetti di problematicità: è infatti vero che abbiamo dato stabilità sia ai Comuni sia alle Regioni, ma è anche vero che sono emerse problematiche differenti, nuove e impreviste. L'idea che l'elezione diretta servisse a semplificare il sistema politico dei Comuni, delle Province e delle Regioni e a ridurre il numero delle liste, è un'idea che, alla prova dei fatti, è risultata non vera, perché la frammentazione sta sotto gli occhi di tutti. È vero che si è personalizzata la politica nel Paese, che, cioè, le figure dei Sindaci e dei Presidenti delle Province e delle Regioni hanno diminuito la forza dei partiti, ma restano molti problemi.

Tuttavia sono convinto che l'elezione diretta – pur con questi aspetti di problematicità – sia un bene e che i limiti insiti nell'elezione diretta siano riequilibrati dai vantaggi che il sistema in questa fase ottiene. Questa è una scelta. Noi sardi potremmo teoricamente e praticamente nella Statutaria, o con una legge elettorale approvata a larghissima maggioranza, decidere di tornare a un sistema di elezione parlamentare. E allora, perché non si decide di tornare a un sistema di elezione dei Sindaci e dei Presidenti nei Consigli? Perché non sta nell'opinione della gente, perché i cittadini vogliono scegliere direttamente chi governerà, perché si ritiene che la scelta diretta stabilizzi il sistema, perché si ritiene di stabilire un rapporto fiduciario tra l'elettore e l'eletto.

Un tentativo di restituzione al Consiglio regionale della possibilità dell'elezione del Presidente è avvenuto in Friuli; il successivo referendum popolare ha clamorosamente respinto questa proposta. Quindi, non si può tornare indietro. La discussione tra di noi è sicuramente interessante soprattutto per evidenziare i limiti che l'elezione diretta comporta, però ritengo che in fondo sia un bene e non ho nessuna nostalgia per l'elezione del Presidente nel Consiglio regionale. In Sardegna, gli ultimi dieci anni (1994-2004) di elezione del Presidente da parte del Consiglio sono stati un disastro: nella legislatura tra il 1994 e il 1999 ci sono state ben 5 crisi di Giunta; dal 1995 al 2004 abbiamo impiegato 4 mesi per eleggere il primo Presidente della Regione e lo si è fatto con un ribaltamento del risultato elettorale, senza contare poi le quattro crisi di Giunta successive. È evidente che il sistema non consente di andare avanti ed io non ho nessuna

nostalgia del passato. Penso che quando si discute molto della diminuzione dei poteri del Consiglio regionale, in realtà la cosa più disturbante è la riduzione del potere dei partiti e dei gruppi sugli aspetti più connaturati alla politica stessa, quelli della rappresentanza – cioè della elezione del Presidente e degli Assessori – ma disdicevoli per il modo in cui nel passato sono stati interpretati.

Abbiamo perso l'occasione di fare lo Statuto attraverso la Consulta, e sulla Legge statutaria aspettiamo la sentenza della Corte Costituzionale.

Penso che nella Legge statutaria abbiamo scavato abbastanza sulla differenziazione dei poteri del Presidente, eletto direttamente, e del Consiglio regionale. Io sono un fautore della separazione dei poteri di gestione e di amministrazione, tipici dell'esecutivo, da quelli dell'Assemblea legislativa, d'indirizzo, di verifica dell'impatto legislativo e di controllo, potere quest'ultimo che riguarda sì l'azione di governo, ma anche il ruolo che le opposizioni hanno in Consiglio regionale.

Ritengo che su queste materie possiamo usare l'ultima parte della legislatura per concludere alcuni aspetti. Penso che dobbiamo modificare il regolamento consiliare. Segno un punto di distinzione dalle opinioni espresse dall'Assessore Dadea, che dice che alcune questioni regolamentari debbano andare in Legge Statutaria. Le questioni regolamentari devono restare tali e il Consiglio regionale, che ha già fatto due anni fa una modifica del regolamento, deve farne una più avanzata nella quale si stabilisca – per esempio – che i tempi previsti per l'approvazione della Legge finanziaria vengano rispettati mettendo in capo al Presidente del Consiglio strumenti che facciano rispettare i tempi di lavoro prefissati. Così come penso che i regolamenti consiliari, alla stregua di quello che si intende fare a livello nazionale, possano limitare la possibilità di un eccessivo frazionamento dei gruppi consiliari; ad esempio si possono introdurre regole che impediscono di cambiare gruppo tre volte nella stessa legislatura, si possa, cioè, impedire una transumanza continua, che destabilizza il sistema e rende chiaro anche agli occhi del cittadino il rapporto tra il mandato che viene dato agli eletti e l'esercizio che di quel mandato si fa durante la legislatura.

Eugenio Orrù

Riaffermare la specialità*

Credo che a proposito di Statuto, autonomia, istituzioni, Stato, soprattutto in tempi di declino intellettuale, morale e, vorrei aggiungere, di costume, di senso comune, sia giusto più che mai sottolineare l'importanza dell'opera da compiere per riconquistare una visione nobile – uso proprio questo termine – della politica, un più alto senso dello Stato, una diffusa coscienza dell'interesse generale, del ruolo fondamentale e rigenerante della cultura. Sempre. Oltre la particolarità dei punti di vista o, peggio, dei piccoli interessi, delle interessate opportunità. Oltre la quotidianità.

Su questa lunghezza d'onda dovrebbe misurarsi la classe dirigente, quella che sta al governo e quella che sta all'opposizione. Qui dovrebbe sintonizzarsi il dibattito sulle questioni istituzionali. Dibattito che spetta in primo luogo agli specialisti, ma che deve coinvolgere tutti i cittadini. Il tema del nuovo Statuto non può essere percepito come questione distante e astratta, come tema strumentale. Così spesso è accaduto. Perciò è importante questo dibattito e gli altri che lo hanno preceduto.

Procedo, schematicamente, per stare nei tempi consentiti. Il mito della stabilità. È inconfutabile, si è risposto agli squilibri precedenti, allo svilimento dell'azione parlamentare, nell'intrico di una non nobile trama di parzialità e di piccoli interessi di gruppo e di fazione, non rafforzando, ma destituendo di ruolo l'Assemblea, il Consiglio, il Parlamento. I rimedi sono stati peggiori del male, come si usa dire. All'inconcludenza assemblearistica si è contrapposta una vera e propria aggressione antiparlamentare, una progressiva deriva antidemocratica, un vero e proprio *deficit* di democrazia. Parlano i fatti: il potere esorbitante degli esecutivi, la delegittimazione del legislativo, la delegittimazione degli stessi esecutivi diventati docili portavoce del Presidente, del Governatore, del Sindaco-podestà. C'è l'elezione diretta del Sindaco, del Governatore, non c'è ancora quella del Presidente del Consiglio. Ma c'è il leaderismo, il dirigismo. È incontrovertibile. E molto spesso si sono dissolti i Consigli comunali, i Consigli provinciali, i Consigli regionali. E c'è la legge che consente a un pugno di persone di eleggere il Parlamento, senza preferenze. Si è uccisa la democrazia, si sono lesi diritti fondamentali del cittadino. “*Simul stabunt, simul cadent*”, un'assurdità, un *vulnus* alla democrazia. Il *deficit* dell'esecutivo ricade sul legislativo.

* Contributo scritto.

Occorre più che mai un'opera di rivisitazione profonda e di correzione della più recente legislazione. Il compito è complesso, ma perentorio. E discutere del nuovo Statuto, delle nuove potestà, dei nuovi principi è importante. Il limite delle due legislature? Va bene per il Presidente, il Governatore, il Sindaco. Ma la regola non vale altrettanto per i consiglieri, per i parlamentari. Il cosiddetto "nuovismo" è solo una banalizzazione, una stupidaggine a fronte di un problema molto serio, le cui risposte si declinano sul merito, che riguarda la formazione della classe dirigente. Classe dirigente che oggi risulta inconfondibilmente segnata dall'autoreferenzialità, dal degrado intellettuale e morale, e, talora, persino dal malaffare. Una classe dirigente senza retroterra culturale, chiusa nella piccola quotidianità e nella parzialità, incapace di guardare lontano, senza prospettiva, senza una visione generale.

Certo, non tutto è così, ma questo è il segno evidente dei tempi e non va sottovalutato. Operare per riconquistare un ruolo forte al Parlamento, alle assemblee, ai Consigli è fondamentale. E, a proposito di regole e di democrazia, io non escluderei neppure una legge che affronti e disciplini la questione della natura e della vita interna dei partiti, se è vero che i partiti, lungi dall'essere, come anche sono, la sede del potere di ristrette oligarchie o, peggio, di oscuri gruppi di potere, debbano essere – come ha scritto Gramsci – l'espressione più alta della "volontà collettiva", fondamento insostituibile della democrazia.

Va riaffermata la specialità, rafforzata l'autonomia come autogoverno. Prima di tutto per questo parliamo di nuovo Statuto. Se no, perché? E affrontiamo il tema in una visione nazionale e, certo, contro tutte le possibili pasticciate e ridicole pulsioni indipendentistiche o secessionistiche, più elegantemente e morbidamente definite col termine di "autosufficienza". Sto pensando soprattutto ai trogloditi della Lega, che tuttavia non vanno in alcun modo sottovalutati, anche per la carica di confusione e di sfascio populistico che alimentano in termini del tutto funzionali al berlusconismo, il quale – peraltro – si mostra sempre più sorretto da un incredibile supporto di nuovo senso comune, che segna una vera e propria traumatica caduta dell'esistenza dell'opinione pubblica.

Riaffermare la nostra specialità con lo Statuto, significa ridefinire e potenziare valori e potestà, primarie e concorrenti, significa riaffermare la nostra identità di storia, di cultura, di lingua, nel contesto della ricchezza pluralistica di storia e di cultura dell'Italia.

Sardi e italiani, la nostra identità non confligge con l'identità nazionale. È una ricchezza reciproca. La rivendicazione dell'autogoverno non indebolisce lo Stato, ma lo rafforza. Nessun rapporto conflittuale, nessuna gerarchia da Stato centralistico per un mero decentramento amministrativo. Lo Stato è tale nella dimensione del territorio, della storia e della cultura nazionale; è tale in Sardegna con la "specialità"; è tale a Roma, a Cagliari, ad Armungia, a Masullas, a Orgosolo.

In questa ottica, in questa visione della pluralità dei centri di potere va vista la rilevanza del Titolo V e va valutata anche la “Statutaria”, che doveva seguire e non precedere lo Statuto e ha dato purtroppo risposte inadeguate e improprie.

Partendo dalla nostra “specialità”, dalla nostra identità, soprattutto come progetto e come futuro, noi dobbiamo lavorare per il nuovo Statuto e lavorando bene avremo più *chances* per fronteggiare e vincere la gravità della crisi economica che incombe e per rispondere con efficacia a tutte le sfide del presente, per rendere la stessa globalizzazione non un irrimediabile *vulnus*, ma un’occasione straordinaria di costruzione della democrazia e della giustizia sociale su scala mondiale, per affermare la nostra identità, la nostra specificità, la nostra dignità, il nostro sviluppo materiale e culturale di popolo distinto e di cittadini del mondo.

III. L'orizzonte europeo e i rapporti nazionali ed esteri

4 aprile 2008

Andrea Raggio

Introduzione

In premessa richiamo alcuni punti sui quali possiamo essere tutti d'accordo: l'Europa ha contribuito in grande misura alla modernizzazione della Sardegna, il futuro della Sardegna non è pensabile al di fuori dell'orizzonte europeo e internazionale, la Costituzione italiana e il diritto comunitario offrono oggi, in materia di regionalismo, un quadro del tutto nuovo rispetto al 1948. La Costituzione e i Trattati europei convergono, infatti, nel delineare una visione del rapporto tra le istituzioni e tra queste e i cittadini non più gerarchico e conflittuale, ma paritario e relazionale. Con la revisione del Titolo V il regionalismo non è più articolazione dello Stato, mero decentramento di competenze e argine al centralismo statale, ma principio organizzativo generale della Repubblica. Le istituzioni comunitarie, inoltre, non sono più solo rappresentative dei governi nazionali e delle popolazioni, ma anche delle istituzioni autonome.

È, in sostanza, la visione di una democrazia ancorata al principio di sussidiarietà e, quindi, di un autonomismo di più ampio respiro. Ciononostante assistiamo a un restringimento dell'orizzonte della politica regionale, alla tendenza a un regionalismo chiuso, asfittico. Cresce la disattenzione alle relazioni europee e internazionali mentre si diffonde sempre più l'idea dell'Autonomia come fortezza posta a difesa degli assalti del mondo moderno e dell'identità come rifugio.

Il rinnovamento dell'Autonomia postula, invece, lo sviluppo dei rapporti tra la Sardegna e l'Europa, tra la Sardegna e il mondo globalizzato e, quindi, un rapporto della Regione con lo Stato adeguato al nuovo contesto europeo e mondiale. È questione che riguarda la cultura politica e quindi anche l'assetto e il funzionamento delle istituzioni.

La riscrittura dello Statuto comporta, dunque, la riconsiderazione del rapporto della Sardegna con il contesto nazionale ed esterno in considerazione sia dell'esperienza maturata sia della situazione odierna dopo la revisione del Titolo V della Costituzione italiana e dopo il Trattato di Lisbona.

Si tratta di utilizzare le nuove possibilità soprattutto nella direzione della partecipazione alle scelte e alla vita nazionale e comunitaria. La partecipazione, infatti, consente non solo di concorrere alla gestione delle competenze, comprese quelle regionali, trasferite al livello sovranazionale, e a determinare l'orientamento delle politiche comunitarie nella direzione delle finalità dei Trattati, in particolare della coesione economica e sociale, ma di contribuire a sviluppare

la democrazia sopranazionale. Consente, inoltre, di rafforzare la tutela politica delle prerogative autonomiste, tutela politica che si accompagna in misura crescente a quella giuridica. Il tema della partecipazione richiama, infine, quello della rappresentanza della Sardegna nel Parlamento europeo. Può e deve essere affrontato nella revisione dello Statuto.

Quanto alle relazioni extra europee il problema si pone soprattutto come partecipazione alle decisioni di carattere internazionale dell'Italia in campi, settori e aspetti che riguardano direttamente la Sardegna, soprattutto la politica euromediterranea, e come possibilità della Regione di stringere accordi europei e internazionali di cooperazione e di co-sviluppo.

Un altro insieme di questioni riguarda l'attuazione delle politiche e dei programmi comunitari, il recepimento della normativa comunitaria e il rafforzamento e lo sviluppo delle politiche e delle istituzioni comunitarie, con particolare riferimento all'ampliamento degli spazi di partecipazione.

In sintesi, le relazioni comunitarie ed esterne devono entrare a far parte, strutturalmente, della politica regionale e dell'azione di governo. Mi domando se non sia il caso di prevedere l'adozione di strumenti che consentano la verifica e la messa a punto annualmente delle "politiche di supporto" alle relazioni comunitarie ed esterne. Certamente occorre adeguare l'organizzazione dell'amministrazione regionale alla moderna Autonomia relazionale.

Un terzo ordine di problemi, infine, riguarda "l'architettura statutaria" – l'impianto statutario – in relazione alle realtà europea e mondiale entrate in una fase di forte dinamismo, e ai loro riflessi sull'area mediterranea. L'istituzione Regione autonoma della Sardegna deve essere posta in grado di fronteggiare tempestivamente i cambiamenti che interverranno. C'è perciò bisogno di avere fondamenta statutarie solide e nel contempo flessibilità nell'organizzazione e nel funzionamento dell'Istituzione. Possiamo farvi fronte distinguendo, anche in materia di relazioni Stato-Regione ed esterne, quel che va nello Statuto e quel che va nella Legge statutaria?

Mi fermo qui. Mi sono limitato a porre alcune questioni, al solo scopo di avviare il dibattito.

Pietro Ciarlo

Conseguenze della disomogeneità tra il sistema politico nazionale e i sistemi politici regionali

Le questioni interne all'ordinamento sardo, comprese quelle statutarie, vanno affrontate nella piena consapevolezza della complessità dei rapporti tra autonomia regionale e Stato da un lato, e tra le diverse autonomie regionali dall'altro. Il cuore della questione, a mio avviso, è costituito dagli effettivi assetti dei sistemi politici. Più di settant'anni fa, Massimo Severo Giannini ha affermato che non si può procedere ad alcuna analisi efficace del regime parlamentare se non si valuta come effettivamente si conforma il sistema dei partiti. Le riflessioni di Giannini hanno generato un filone di pensiero, ottimamente rappresentato in Italia da Leopoldo Elia, che nello studiare le forme di governo ha messo al primo posto l'analisi del sistema dei partiti, creando, peraltro, un nuovo lessico complessivo di espressioni come multipartitismo estremo e *conventio ad excludendum*. A questo lessico si è attinto negli anni successivi per discutere del nostro sistema politico. Tuttavia ancora oggi la necessità di ragionare anche in termini di sistema dei partiti per la forma di governo regionale, a mio avviso, non è riconosciuta a sufficienza, pur provenendo da una complessa elaborazione teorica dalle salde radici.

Nell'ultimo decennio la situazione italiana è diventata molto complessa perché si è creata una disomogeneità tra sistema politico nazionale e sistemi politici regionali. Sono nati, cioè, dei sistemi politici regionali diversi dal sistema politico nazionale e differenti tra loro. Precedentemente, a parte i casi, più storici che politici, dell'*Union Valdôtaine* o del *Südtiroler Volkspartei*, i partiti regionali si sono sempre omologati al sistema politico nazionale. Viceversa l'odierna disomogeneità genera tensioni: la Lega Nord è in grado di esercitare una forte pressione politica in virtù delle altissime percentuali di voto che raggiunge in Lombardia e in Veneto, cinque volte maggiori di quelle che ottiene a livello nazionale; analogamente nelle elezioni politiche del 2006 l'Udeur ha raggiunto l'1,2% grazie ai voti ottenuti in Campania, dove, però, moltiplicava per nove il dato nazionale. La caratterizzazione prevalentemente territoriale non ha comunque impedito a questo partito di determinare la crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere. Allo stesso modo in Sicilia, la sovrarappresentazione dell'UdC ha fatto in modo che intorno alla figura di Totò Cuffaro si sviluppasse un peculiare sistema politico. In Sardegna si sono succedute varie fasi: Progetto Sardegna, è stato, sicuramente, un esperimento atipico. Anche la Puglia, dove il candidato di Rifondazione comunista, Nichi Vendola, ha ina-

spettatamente vinto sia le primarie che le elezioni regionali, rappresenta un'anomalia rispetto al quadro politico nazionale.

Ma su queste diversità più squisitamente politiche che hanno un peso grandissimo nel determinare le modalità dei rapporti tra Stato e Regioni se ne è innestata un'altra, forse ancora più rilevante dal punto di vista istituzionale, rappresentata dal processo di semplificazione del sistema dei partiti realizzatosi in questo ultimo periodo a livello nazionale. Non sappiamo ancora se l'aggregazione dell'elettorato intorno a quattro o cinque partiti si stabilizzerà; è certo, però, che a livello nazionale questo processo si è messo in moto e che l'opinione pubblica lo percepisce chiaramente. La stessa evoluzione, però, non si verifica a livello comunale, provinciale e regionale, dove resta fermo un multipartitismo estremo dovuto a sistemi elettorali basati sull'applicazione integrale del principio proporzionalistico.

Il fatto che non ci sia corrispondenza di sistemi politici tra centro e la periferia – impensabile in altri paesi – crea difficoltà enormi nei rapporti tra le Regioni e tra le Regioni e lo Stato nel momento in cui bisogna assumere decisioni in comune. A rendere ancora più complicato il quadro italiano concorre la diversa distribuzione territoriale delle grandi coalizioni per cui il Centrodestra è assolutamente dominante in Lombardia e Veneto, mentre il Centrosinistra si concentra in altre Regioni.

Le difficoltà decisionali sono poi ulteriormente accentuate dal localismo e dal corporativismo che per loro natura caratterizza i partiti a prevalente radicamento territoriale: essi spesso, come l'apprendista stregone, non riescono più a controllare il particolarismo di cui pure si nutrono e che stimolano. Emblematica è la vicenda della pedemontana, un'autostrada ritenuta necessaria da tutti e diventata una specie di bandiera per la Lega Nord, che minacciava addirittura la secessione se non si fosse costruita. In realtà ad ostacolare la realizzazione di questa opera nel corso degli anni non era stata l'opposizione del governo centrale ma la difficoltà di determinarne il tracciato a livello locale: ci sono voluti circa quaranta anni per appaltare i primi lotti.

La situazione, in questa fase, è ancora più complicata perché, a fronte della semplificazione del quadro politico nazionale, diventa più consistente la pressione dei particolarismi localistici e degli interessi corporativi che si oppongono alla composizione di disegni politici di ampio respiro.

Certamente il problema del rapporto tra centro e periferia riguarda in maniera forte anche il processo statutario della Regione Sardegna. Come prevede l'art. 116 della Costituzione, lo Statuto della Regione Sardegna deve essere adottato con legge costituzionale. Né potrebbe essere diversamente, trattandosi di uno Statuto speciale, che sancisce poteri più ampi di quelli previsti dalla Costituzione per le altre Regioni.

Come è noto, sono sempre stato contrario all'ipotesi di un'assemblea costituente sarda, sulla quale, nonostante la sua evidente impraticabilità istituzionale,

si è insistito per dieci anni al solo scopo di blandire una parte dell'opinione pubblica, che peraltro appare sempre più minoritaria. Abbandonata questa idea, si è intrapresa la strada, più temperata e praticabile dal punto di vista costituzionale, della Consulta per il nuovo Statuto di autonomia. Poi, però, gli eccessi in tema di sovranità hanno causato una sentenza della Corte Costituzionale; ma soprattutto contrasti particolaristici tra le forze politiche hanno impedito di istituire tale organismo.

È giunto il momento della verità: la vivacità politica e culturale della Sardegna non può essere ancora dissipata riproponendo inconcludenti demagogismi che non commuovono più nessuno. La Regione si è data una Legge statutaria sulla forma di governo. Essa è una legge che si inserisce pienamente nel solco della modellistica attuale del regionalismo. Dal punto di vista politico può anche non piacere, ma non esistono validi argomenti giuridici o istituzionali contro di essa; eppure essi continuano ad essere usati al di là di ogni ragionevolezza ed utilità. Credo che in questo momento i livori localistici e corporativi siano il peggior nemico della Sardegna. Bisogna ripartire dalle istituzioni come esse sono effettivamente configurate per ottenere il massimo possibile nell'interesse della Sardegna. Bisogna essere più sinceri e meno partigiani.

In questa chiave è necessario considerare che il nuovo Statuto deve godere di un consenso politico nazionale perché spetta al Parlamento adottare, con la stessa maggioranza qualificata necessaria per la revisione della Costituzione, la legge costituzionale nella quale si inverte lo Statuto stesso. D'altra parte, ulteriori processi si stanno mettendo in moto attraverso il sistema politico-partitico. L'art. 116 della Costituzione prevede la possibilità che tutte le Regioni possano con leggi ordinarie dello Stato – sia pure adottate con una procedura rinforzata – acquisire ulteriori competenze legislative. I Consigli regionali della Lombardia e del Veneto hanno votato delle delibere con le quali richiedono allo Stato l'attribuzione di tali competenze.

Nel dicembre del 2007 il Governo di Centrosinistra ha dato il proprio assenso, nonostante il contenuto di queste delibere lasciasse di stucco. Dalla lettura della delibera della Lombardia (deliberazione n. VIII/0367 del 4 aprile 2007) si evince, infatti, che questa Regione ritiene di poter acquisire competenze legislative nella determinazione delle caratteristiche degli autoveicoli, in un ambito, cioè, che qualsiasi cittadino conosce come di competenza europea. Questa delibera è la prova evidente del grado di disgregazione che può essere prodotto nell'ordinamento politico e costituzionale del Paese dal peso dei sistemi politici regionali, e ancor più, dalla forza politica di alcune Regioni che, per quanto grandi, non si sottraggono al demagogismo localistico. Il fatto poi che il potenziale distruttivo della delibera in questione sia stato sottovalutato da tutti gli schieramenti politici mostra ancora una volta la crisi di una cultura politica e istituzionale che non è più in grado di frenare le spinte localistiche. Ma le magagne istituzionali finiscono con l'avere fatalmente le gambe corte. Esiste ancora

un giudice a Berlino. Nel senso che, quando si agisce come se non esistesse ordinamento ma solo la demagogia del localismo o del regionalismo, prima o poi si viene sanzionati dall'ordinamento violato, pagando un doppio prezzo. Infatti, oltre la sanzione, il problema, male affrontato, resta irrisolto. Si sono persi tempo, risorse ed energie.

Il corporativismo è penetrato nella politica locale, rendendo ingovernabile il sistema. Per questa ragione, è necessario intervenire con urgenza sulla legislazione elettorale per gli Enti territoriali al fine di ridurre la frammentazione politica dei sistemi partitici locali. Anche per risolvere le questioni relative al nuovo Statuto della Sardegna bisogna abbandonare qualsiasi tentazione corporativa e localistica, in modo da costruire un sano protagonismo della Regione, in grado di raccordarsi al circuito decisionale nazionale. Nessun appiattimento sull'esistente, anzi il contrario: se si vuole spingere innanzi la Sardegna e i diritti dei Sardi bisogna partire da ricostruzioni attendibili del sistema politico ed istituzionale, abbandonando il demagogismo becero ed inconcludente dei tempi correnti.

Silvia Niccolai

Lo Statuto regionale sardo nello spazio comune europeo*

Premessa – 1. Spazi costituzionali e livelli testuali – 2. Sovranità relazionale e pensiero laterale – 3. Intersecare l'Europa – 4. Il ruolo dei livelli costituzionali non statali: recepimento e rilancio dialogante del modello sociale europeo. L'esempio spagnolo – 5. Opportunità per lo Statuto sardo

Premessa

Tra i temi che sono in discussione nell'ambito del processo di redazione di un nuovo Statuto di autonomia per la Regione Sardegna, uno è quello del rapporto con l'Unione Europea. In questo intervento, vorrei sviluppare due serie di considerazioni intorno a questo tema.

In primo luogo, farò notare che, a seconda di come il processo di integrazione viene rappresentato e interpretato, emergono diverse opportunità, un diverso spazio, un diverso ruolo per gli Statuti regionali in relazione all'Europa. Una delle letture che offrono visuali particolarmente valorizzanti, ma anche molto impegnative e responsabilizzanti, per gli Statuti, è quella che interpreta l'Europa come uno “spazio costituzionale comune” costituito dall'apporto e dal dialogo tra diversi “spazi” costituzionali, quello della UE, quello nazionale, quello regionale. Si potrebbe subito obiettare che, nel caso della Sardegna, siccome lo Statuto ha valore di legge costituzionale, non c'è particolare bisogno di far ricorso alle opportunità interpretative racchiuse in questo tipo di rappresentazioni. Tuttavia, come cercherò di dire meglio nel corso della mia esposizione, la “capacità costituzionale” che si tratta di esercitare nel contesto della europeizzazione – specialmente se letta come divenire di uno “spazio costituzionale comune” – la capacità costituzionale, ripeto, che da quel contesto è stimolata e messa alla prova, non discende tanto né è garantita solo o prevalentemente da elementi formali. In quella visuale, semmai, un testo si dimostra

* Questo contributo è stato ripubblicato, con il titolo *Statuti regionali e spazio comune europeo: opportunità per riprogettare lo Statuto della Regione autonoma della Sardegna*, negli *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo 3, Napoli, Jovene, 2009, p. 1465 ss., in versione ampliata a firma di SILVIA NICCOLAI e MARCO BEZTU. Quest'ultimo ha curato integrazioni e modifiche al testo e ha redatto un paragrafo che non compare nella versione che qui si pubblica, la quale corrisponde alla relazione tenuta oralmente in occasione del seminario dell'aprile 2008, e non è stata successivamente aggiornata, salvo che per qualche riferimento alla letteratura.

“costituzionale” quando si dimostra capace di partecipare alla formazione e allo sviluppo di un comune discorso, di una comune “tradizione interpretativa”, di una comune dimensione dei principi. Non solo, ma se un testo rimane fuori da questo comune discorso, o troppo estraneo – magari perché troppo polemico – esso, sia pure formalmente dotato di forza costituzionale rischia di non avere alcun, o ben poco, “valore” costituzionale. In altri termini, nell’esercitare la propria capacità costituzionale⁶, lo Statuto non rivendica né afferma una propria posizione di “potere” o di “privilegio”, ma una propria peculiare responsabilità, che si esprime nello scegliere se e come mettersi in dialogo con i percorsi costituzionali che attraversano lo spazio costituzionale comune europeo, e uno dei quali è proprio il percorso costituzionale dell’Unione Europea, un percorso che dobbiamo cominciare a prendere sul serio come tale, come processo autonomo, distinto, che produce contenuti che con gli altri spazi costituzionali interloquiscono.

In secondo luogo, suggerirò che la materia nella quale ci sono le maggiori opportunità per lo Statuto di dimostrare una propria capacità di interlocuzione con le esperienze costituzionali che lo contornano è dato dalla valorizzazione dei temi riguardanti aspetti sotto certi profili “piccoli” (ma evidentemente grandi sotto altri profili) che sono quelli che potremmo racchiudere nell’espressione “coesione sociale” e in particolare l’istruzione, la formazione, l’assistenza alle persone, la cura dell’infanzia e le politiche del lavoro.

Come ognuno sa, questi temi – altrettanti capitoli centrali delle competenze regionali e locali – sono i capisaldi di un “modello sociale europeo” che ha cominciato a definirsi esplicitamente intorno al 1997, poi con l’Agenda di Lisbona. Il modello sociale europeo si è costruito intorno a un nucleo originario, molto potente, molto centrale nell’integrazione comunitaria, che è rappresentato dalle politiche antidiscriminatorie e di pari opportunità, il quale si è sviluppato a partire da due direttive della metà degli anni ’70, ha generato una enorme giurisprudenza, è stato supportato e diffuso attraverso molteplici programmi di azione. Molti continuano a leggere queste due espressioni (“politiche antidiscriminatorie”; “pari opportunità”) come capitoli di uno svolgimento che riguarda solo o prevalentemente le donne, e a considerare le “politiche di genere” europee solo un tassello di un modello sociale europeo dal carattere composito, risultante incerta della confluenza alluvionale di politiche incentrate ora sulla circolazione dei lavoratori, ora sulla formazione, ora sull’ambiente, per citare alcuni titoli che senza dubbio hanno un ruolo, e portante, nel modello sociale europeo, e che, nel tempo, hanno concorso a comporlo⁷. Tuttavia sono

⁶ E su quest’ultima v. le riflessioni e l’analisi di P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli, 2007.

⁷ Per uno sguardo d’insieme sulle politiche europee di genere v. recentemente M.G. ROSSILLI, a cura di, *Donne e diritti nell’Unione Europea: cittadine migranti schiave*, Roma, Ediesse, 2009.

dell'opinione che alle politiche di genere – per la loro estensione, durata nel tempo, per la loro particolarmente estesa capacità di segnare il rapporto tra l'Europa e le società nazionali – andrebbe riconosciuto un ruolo maggiormente caratterizzante, una centralità nel disegno del modello sociale europeo. Questo perché sono le politiche di genere che, del modello sociale europeo, ci aiutano a riconoscere i caratteri essenziali. Infatti tanto “antidiscriminazione” che “parità di opportunità” sono, per come l'Europa le ha intese, le ha giocate, le ha investite, capitoli di un programma di rilettura del rapporto tra società ed economia di mercato, ed è in questa rilettura, che ripensa il rapporto tra società e mercato disegnato dalla cultura costituzionale postbellica, che sta l'essenza del modello sociale europeo⁸. E il fatto che la Regione disponga di notevoli competenze in questi campi le dà l'opportunità di incrociare il percorso europeo proprio in questo punto, che può a ben diritto essere considerato il punto più innovativo del tracciato costituzionale europeo e che è un punto pieno di scommesse formidabili.

1. Spazi costituzionali e livelli testuali

L'interpretazione che legge il processo di integrazione europea come corrispondente al venire in essere di uno spazio costituzionale comune risale come è noto alla lezione di Peter Häberle. È una lettura particolarmente importante da richiamare quando si è alle prese con la progettazione di un testo, perché al livello testuale essa offre una attenzione peculiare.

L'immagine häberliana degli spazi costituzionali si fa preferire a quella dei “livelli”, che si è resa familiare dalla ampia vulgata ricevuta dalla definizione “Europa multilivello”, originariamente coniata da Pernice e che, quali ne fossero le intenzioni originarie, è una immagine che inevitabilmente suggerisce una relazione gerarchica tra i “livelli” costituzionali, mentre “spazio” lascia in piedi la figura della relazione e mantiene aperto il punto se quella relazione sia gerarchica o di altro genere⁹.

⁸ V. in questo senso T. WOBBE e I. BIERMANN, *Von Rom nach Amsterdam: Die Metamorphosen des Geschlechts in der Europäischen Union*, Vs Verlag, 2009, e, della stessa, *The Metamorphosis of Gender in the European Community: Shifting forms of social inclusion from the nation-building to the market-building frame*, in S. NICCOLAI, I. RUGGIU (eds), *Dignity in Change: Exploring the Constitutional Potential of EU Gender and Anti Discrimination Law*, Florence, European Academic Press, 2010, p. 69 ss. V. inoltre, se vuoi, S. NICCOLAI, *Studiare le politiche europee di genere per riscoprire la storicità e la socialità del diritto europeo*, in *Genesis. Rivista della Società Italiana delle Storie*, 1/2010. Per una comprensione delle implicazioni costituzionali del diritto europeo v. inoltre A. VESPAZIANI, a cura di, *Diritti fondamentali europei: casi e problemi di diritto costituzionale europeo comparato*, Torino, Giappichelli, 2009.

⁹ V. l'ormai classico *El Estado Constitucional Europeo*, ripubblicato ora in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1/2009, p. 413 ss.

Il diritto costituzionale comune europeo è dato, nella lettura häberliana, dalla convivenza e interazione del “livello” o “spazio” costituzionale nazionale, in primo luogo, perché storicamente, nel dopoguerra, lo Stato ha rappresentato la dimensione del costituzionalismo, con l’adozione delle grandi Costituzioni post belliche che hanno avviato l’esperienza che oggi viene sintetizzata nella espressione “Stato costituzionale democratico di diritto”; quello dell’Unione Europea, perché quest’ultima, nonostante non abbia una “Costituzione” dunque né un compiuto set di diritti – almeno fino all’entrata in vigore della Carta dei diritti – né un assetto istituzionale pienamente corrispondente a quelle istanze di democrazia e pluralismo che sarebbero prescritte da un modello “normativo” di Costituzione, ha tuttavia attraverso varie strade compiuto un percorso che ha prodotto diritto costituzionale, ha visto l’Europa avvicinarsi al tema dei diritti e, come dirò, svilupparlo in modo proprio; e quello regionale, laddove esistono negli Stati comunità territoriali dotate di autonomia e di una autonomia politica, che si esprime nella potestà legislativa e nella capacità di darsi uno Statuto, certe volte un testo chiamato “Costituzione”; e gli esempi classici di questi livelli costituzionali intrastatali sono come si sa l’Italia, la Germania e la Spagna¹⁰.

Quando tutte queste esperienze, e in particolare quelle regionali, ma del resto anche quella europea, si chiamano “spazi” costituzionali, si adotta una visuale dove il carattere costituzionale degli statuti non è tanto ricavato né dovuto né principalmente né essenzialmente alla natura formale di questi documenti, ad una loro forza o efficacia diversa e maggiore di quella di altre norme dell’ordinamento cui fanno riferimento, ma alla loro natura di testi in cui trovano espressione idee, visioni, affermazioni di valore, scelte di carattere orientativo che mettono in evidenza priorità, che ambiscono a salvaguardare o promuovere determinati interessi, situazioni o soggetti. Insomma, ciò che viene in rilievo è la loro natura di testi che, giovandosi di una loro posizione formale visibile di esponenti di una esperienza giuridica, producono immagini e rappresentazioni capaci di esercitare una influenza sui valori della convivenza.

Le idee di fondo che conducono a, e che ruotano intorno a questa valorizzazione del testo, dell’impresa della testualizzazione¹¹, sono due. Una, è che scrivere un testo costituzionale significa mettersi dentro a una tradizione, una cultura, che, attraverso tutta una serie di testi, ha fornito nel tempo altre immagini e rappresentazioni, ha segnalato tutta una serie di priorità, ha individuato

¹⁰ Va da sé peraltro che per Häberle il regionalismo è “*Europapolitischer Maxime*”, (cfr. P. HÄBERLE, *Europäische Rechtskultur*, Baden Baden, 2002, p. 210, I ed. 1997. Per una lettura del diritto costituzionale europeo fortemente ispirata alla interpretazione häberliana v. il manuale coordinato da F. BALAGUER Callejón, *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, 2° ed. 2007.

¹¹ “*Gemeinverfassungsrecht ist eher Ausdruck von Wachstumsprozessen als von Setzungsverfahren, so wichtige Impulse von Positivierungen ausgeben können*”, P. HÄBERLE, *Europäische Verfassungslehre*, cit., p. 115.

valori (si pensi ai diritti fondamentali, ma anche a principi come la salute, l'ambiente, la protezione dell'arte) e che è intrinsecamente storica, cioè reagisce ai cambiamenti e ne forma parte: ogni testo costituzionale è lo sviluppo di una tradizione e un passaggio al suo interno. Dunque nell'immagine häberliana degli spazi costituzionali, nell'idea häberliana di Costituzione c'è una enorme attenzione al testo, ma questa attenzione alla testualizzazione non risponde, o non solo né prevalentemente, a preoccupazioni positivistiche (il diritto è quello scritto), al contrario, appartiene alla valorizzazione del diritto come cultura¹², e dunque come parola, come linguaggio che circola e coopera a costituire il mondo come lo vediamo e come lo desideriamo. Questo è anche un grande investimento etico sulla parola e sulla responsabilità legate alla scelta delle parole.

Il secondo grande perno di questa ricostruzione sta nell'altra celebre figura häberliana, quella della "società aperta degli interpreti della Costituzione"; è un'idea secondo cui tutti siamo interpreti della Costituzione, tutti possiamo svilupparne le implicazioni e approfondirne il progetto; ma questo vuol dire che un testo è costituzionale se e nella misura in cui riesce nell'impresa di farsi riconoscere e di circolare come momento di una cultura vivente¹³. Questo significa anche che, in un certo senso, ogni nuova Costituzione è a sua volta una interprete della Costituzione, del diritto costituzionale che c'era e che c'è e che si trasforma; ovverosia che, in un contesto di spazi costituzionali molteplici, ogni nuova costituzione è interprete del diritto costituzionale che c'è intorno ad essa e condiziona il modo in cui quel diritto vivrà, sarà inteso, sentito, applicato.

2. Sovranità relazionale e pensiero laterale

L'immagine degli spazi costituzionali è interessante per diversi motivi ma quello che qui mi interessa sottolineare è come quella immagine segnali l'avvenuto distacco del diritto, e del diritto "costituzionale" dalla "statualità" e dalla "sovranità"; essa inoltre è profondamente consonante con quelle letture che, di quel distacco, danno l'interpretazione più aperta, più possibilista, più creativa.

Mentre nel dopoguerra queste sovranità statualità e diritto (costituzionale) stavano abbastanza naturalmente insieme, il percorso dell'integrazione europea le sta dislocando diversamente. Ma la questione non è solo europea: dove vada oggi diritto, statualità e sovranità, che quadro compongano, è un grosso interrogativo non solo per l'Europa ma per la civiltà mondiale, dove una delle

¹² Cfr. la lettura di A.A. CERVATI, *Il diritto costituzionale tra metodo comparativo e scienza della cultura*, introduzione a P. HÄBERLE, *Stato costituzionale*, Roma, Treccani, 2006, e dello stesso le voci nel volume raccolte e già pubblicate nella *Enciclopedia Giuridica Treccani*, e in particolare la voce *Stato costituzionale*, III, *La Costituzione dello Stato costituzionale*, Roma, 2000.

¹³ V. l'idea di Costituzione come processo aperto nell'opera fondativa di P. HÄBERLE, *Verfassung als öffentlicher Prozess. Materialien zu einer Verfassungstheorie der Offenen Gesellschaft*, Berlin, 1978.

grandi sfide della globalizzazione è appunto rappresentata dalla crisi o trasformazione della sovranità statale¹⁴. Dappertutto se ne parla e in certe esperienze, come quella statunitense attuale, la crisi della sovranità, dopo essersi lasciata sin troppo facilmente leggere, per qualche tempo, come inarrestabile ipertrofia di segno “imperiale” (secondo la figura adottata dal volume di Negri e Hardt intitolato all’*Impero*), ora si rivela, come alcuni interpreti sottolineano, piuttosto come crisi radicale, dove ad una appena scoperta, e traumatizzante, vulnerabilità alle sfide emergenti da una economia globale che mette a rischio la *leadership* americana si risponde mettendo altrettanti segni meno al diritto e al diritto costituzionale: meno stato di diritto (Guantanamo), meno capacità di rispettare gli impegni internazionali (Tokio), meno attaccamento ai valori basici della dignità¹⁵.

In Europa il distacco tra sovranità, statualità e costituzionalità è avvenuto inevitabilmente perché l’Unione, un tempo Comunità, non è uno Stato, non è sovrana, ma ha prodotto diritto; e perché nessuno stato membro è più “sovrano” nei termini tradizionali. Questo processo può essere letto, accompagnato e influenzato, in molti modi; per esempio, innescando un *framework* interpretativo di tipo competitivo che si incentra drammaticamente e riduttivamente sulla questione di quale tra questi due livelli diventerà “sovrano”¹⁶.

La lettura dell’Europa come spazio costituzionale comune fornisce un importante paradigma per interpretazioni meno ultimative e che permettono di valorizzare adeguatamente certe specificità dell’esperienza europea. L’idea dello

¹⁴ Nella nostra letteratura rimane basilare in questo ambito di temi il saggio di M. LUCIANI, *L’antisovrano o la crisi delle costituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, 1997; per le movenze più recenti del dibattito in Europa: S. Thirney, *Reframing Sovereignty*, Oxford OUP, 2006.

¹⁵ Cfr. la relazione di J. BUTLER, *Vulnerability, Survivability*, pronunciata a Roma il 27 marzo 2008 nel convegno “Sovranità, confini, vulnerabilità” presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell’Università di Roma Tre (Atti in corso di pubblicazione a cura di I. DOMINIJANNI). Sono peraltro molto intense le preoccupazioni che, in tema di rispetto dei diritti umani, solleva anche la politica verso l’esterno (poiché di vera e propria politica estera si può ben poco parlare) dell’Unione Europea, e in particolare nel campo dell’asilo e delle politiche nei confronti dei rifugiati e degli immigrati, v. sul punto le osservazioni che alle politiche europee di asilo dedica M. BENVENUTI, *Il diritto d’asilo nell’ordinamento costituzionale italiano. Un’introduzione*, Cedam, 2007; cfr. altresì NAM-KOOK KIM, *Normative Leader or Realistic Compromiser? EU’s Conflicting Roles in Human Rights and Security Policies*, relazione al Convegno “Eu Policies in the Making”, Tischner University, Cracovia, 18-19 aprile 2008 (i cui atti sono stati pubblicati a cura di LESKEK JESIEN nel 2008); sull’immigrazione: G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Jovene, 2007; cfr. anche la nozione di “ordine pubblico europeo” elaborata da F. ANGELINI, *L’ordine pubblico europeo*, Novene, 2007 e la sempre più diffusa immagine della Comunità Europea come “gated” or “walled” community (cfr. A. GRUSZCZAK, *European Union as a Gated Community: the making of EU Area of Freedom, Security and Justice*, relazione al citato convegno di Cracovia, con notevoli affinità alla linea di pensiero proposta da W. BROWN, *Porous Sovereignty, Walled Democracy*, sempre nella giornata romana di lavori su “Sovranità, Confini, Vulnerabilità”).

¹⁶ O anche negando che l’Europa stia dando vita a una esperienza costituzionale analoga a quella novecentesca; in questa chiave v. in particolare, di L. PATRUNO, *Il modello costituzionale europeo e l’idea di costituzione*, Torino, Giappichelli, 2006.

“spazio costituzionale comune” ci ricorda infatti che il diritto costituzionale “europeo” è fatto dell’apporto, dello scambio e delle interazioni tra i diversi “spazi” costituzionali che lo compongono¹⁷. La celebre affermazione del Trattato di Maastricht “l’Unione rispetta le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri” può essere vista come una felice rappresentazione di questo fenomeno: l’Europa è la confluenza di diverse storie e patrimoni costituzionali e il diritto che l’Unione sviluppa si pone nella continuità, dunque nel rapporto, con il diritto costituzionale nazionale. Il riconoscimento delle tradizioni costituzionali comuni vale a qualificarle come “fonti” del diritto europeo¹⁸.

Questo significa che, nonostante i limiti che permangono – il *deficit* democratico; tutti i problemi che l’Europa è capace di sollevare, pensiamo al mandato d’arresto europeo e al suo incrocio problematico con la garanzia nazionale della legalità nel diritto penale¹⁹ – noi in Europa siamo rimasti una esperienza che ha continuato ad affiancare o perlomeno a pretendere di affiancare una dimensione costituzionale a processi politici ed economici. Così è avvenuto che, se da una parte il processo di integrazione ha contribuito a sganciare il diritto costituzionale dalla sovranità e dalla statualità, allo stesso tempo esso ha mantenuto il momento costituzionale prossimo alla esistenza politica di una comunità.

E conviene approfondire un poco le implicazioni allo scombussolamento che l’Europa ha portato ai nessi tra sovranità, statualità e diritto. Come tutti sappiamo, la progressiva crescente articolazione dei “livelli di governo” nella UE, così come il ricorso a politiche di *governance* che hanno valorizzato soggetti, quelli territoriali, più marginali nel metodo comunitario tradizionale, ha fatto sì che col tempo si siano istituite relazioni crescenti tra la UE e le articolazioni infrastatali. Si è riproposta a questo fine l’immagine della “sovranità relazionale”. Per alcuni²⁰, la questione della sovranità relazionale serve a dire che la crescita della differenziazione istituzionale a livello interno, la devoluzione di autonomie dal centro alla periferia e la crescente integrazione nell’arena sopranazionale dell’altro lavoro, con trasferimento di competenze fuori dallo Stato, non mettono in discussione la sovranità, come relazione giuridica tra un popolo e uno Stato, ma possono essere viste come “elaborazione (da parte dello Stato) di coerenza interna o promozione di una azione esterna più efficace”. In questa lettura, lo scombussolamento europeo mette in gioco più che altro la questione

¹⁷ Cfr. sul punto con chiarezza A.A. CERVATI, *Il diritto costituzionale*, cit., che sviluppa le implicazioni dell’affermazione häberliana circa la superiorità della costituzione rispetto allo Stato, prospettiva che non rinuncia al ruolo dello Stato e al tempo stesso “ha dinanzi a sé l’orizzonte di un accentuato sviluppo in senso pluralistico della comunità degli stati”.

¹⁸ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, a cura di, *Manual de Derecho Constitucional*, cit.

¹⁹ Cfr. in particolare su quest’ultimo dibattuto tema i diversi punti di vista raccolti in R. CALVANO, a cura di, *Legalità costituzionale e mandato d’arresto europeo*, Napoli, 2007.

²⁰ M. LOUGHLIN, *Public Law*, OUP, 2006.

delle competenze e la capacità del diritto di ciascuno dei soggetti coinvolti di sostenere un agire politico che abbia intelligenza e forza contrattuale bastevole per rimanere in gioco, anzi per guadagnare nella competizione con altri. Nello scenario della sovranità relazionale non c'è insomma lo Stato che solo ha rapporti con l'esterno, ma una pluralità di attori dotati di competenze che giocano i propri spazi politicamente.

Cito questa lettura perché, se si propone di assicurare che, nella UE, gli Stati restano sovrani, essa non di meno legge molto bene un fatto, ovverosia che i giochi che la sovranità statale fa (devolvendosi all'interno e all'esterno) nello spazio dell'integrazione comunitaria, dove poi tutto quello che viene ceduto resta in circolo nello stesso spazio, aprono interessantissime sfide alle entità statali e non statali, che devono dimostrare una capacità di essere vincenti come capacità politica di giocare in quello spazio, che è poi, sempre, una capacità di stare in relazione²¹.

Uno strumento di questa capacità politica è il diritto²², e lo è anche il diritto costituzionale. La vitalità dei livelli costituzionali di ciascuno di questi soggetti (UE, Stato, Regioni) è decisiva per le *chances* di esistenza attiva che essi hanno nel quadro europeo, per la loro capacità di contribuire con un apporto attivo, di incidere, su questioni dove si legano la cultura giuridica e i concreti spazi dell'azione politica e ordinamentale.

Ma la lettura "relazionale" della sovranità non interessa solo perché può fornire – come fanno i due autori citati adesso – il suggerimento che le traiettorie della sovranità sganciata dalla statualità offre per l'autovalorizzazione di enti territoriali che sappiano strategicamente approfittare dell'Unione Europea come sponda (specialmente economica, ma anche immaginativa e discorsiva) per l'appoggio di proprie politiche più protagonistiche (v. il caso della Scozia²³).

Suggerimenti ben più notevoli si ricevono seguendo le linee di pensiero di chi, come Mac Cormick²⁴, da tempo esplicitamente ha proposto di approfittare delle nuove dinamiche della sovranità per leggere il processo di integrazione come "un mondo nel quale la nostra esistenza normativa e la nostra vita pratica sono ancorate in, o correlate a, una varietà di sistemi istituzionali, ciascuno dei quali ha validità e opera in relazione ad alcune serie di temi, nessuno dei quali è assoluto sopra gli altri e tutti i quali, per la maggior parte dei fini, possono operare senza serio conflitto reciproco in aree di intersezione (*overlap*)". Questa let-

²¹ S. TIERNEY, *Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenges to the Nation State*, in *International and Comparative Legal Quarterly*, 2005, p. 161 ss.

²² M. LOUGHLIN, cit.

²³ E su questo, nella nostra letteratura, I. RUGGIU, *Devolution scozzese quattro anni dopo: "the bones... and the flesh"*, in *Le Regioni*, 2003, p. 737 ss.; EAD., *Le politiche della devolution scozzese: unus rex unus grex una lex?*, ib., 2004, p. 1267 ss.

²⁴ N. MACCORMICK, *Beyond the Sovereign State*, in *Modern Law Review*, 1993, p. 1 ss.

tura, ampiamente ispirata a una concezione retorica e dialettica del diritto, sottolinea che l'integrazione europea può "coinvolgere una diffusione di potere politico e di autorità giuridica".

Il suggerimento di Mac Cormick, che legge appunto le traiettorie della sovranità "*beyond the Nation State*" come traiettorie di diffusione del potere politico e del diritto, ha di particolarmente importante il suo dichiarato carattere, più che di diagnosi dell'esistente, di auspicio, di impegno anche etico in quanto impegno interpretativo, un carattere che – mi piace sottolinearlo – è proprio delle concezioni retoriche e dialettiche del diritto²⁵: "La possibilità di questi sviluppi nel mondo pratico dipende da se essi sono catturati (*grasped*) immaginativamente da coloro che fanno funzionare il mondo pratico", e questo dipende anche dalla nostra capacità "di fornire una tradizione interpretativa, un *set* di principi nella luce dei quali comprendere nelle comunità parziali di pensiero ogni particolare sistema e assicurare ad asso la sua compatibilità con gli altri sistemi parzialmente intersecanti".

Sono proposte che puntano su un "*lateral thinking*", che a sua volta ricorda molto da vicino l'häberliano "*Möglichkeitsdenken*" e che ci danno la possibilità di vedere l'Europa come un processo le cui possibilità di successo sono condizionate dalla capacità delle "comunità politiche e giuridiche di riconoscersi come comunità di principi".

3. *Intersecare l'Europa*

Tutto questo era per illustrare visuali interpretative – gli spazi costituzionali comuni, la sovranità relazionale – che sottolineano come l'impresa della testualizzazione, lo scrivere un testo – scrivere lo Statuto della Regione autonoma della Sardegna – sia un gesto costituzionale che consiste nel mettersi in dialogo con l'esperienza circostante, contribuire a costruirla. Nello spazio costituzionale comune europeo la Sardegna, in altri termini, non scrive il suo Statuto solo per sé o per la propria comunità territoriale; ma lo scrive verso e dentro una comunità più ampia, con la quale è chiamata a interloquire, sulla quale può influire, che essa contribuisce a costruire come comunità.

Ed è tempo allora di dire qualcosa su dove, secondo me, questo incontro con uno spazio più ampio può avvenire, questa attività "*community building*" dello Statuto può compiersi, e di dire perché penso che, come ho detto in apertura, questo spazio sia specialmente quello delle "politiche sociali".

Devo ricordare a questo punto che, per parecchio tempo, il processo di integrazione europea è stato letto principalmente nella direzione (che è del resto

²⁵ Mi limiterei a rinviare a A.A. CERVATI, *A proposito di metodi valutativi nello studio del diritto costituzionale*, in *Diritto Pubblico*, 2005; Id., *Per uno studio comparativo del diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009.

quella segnalata dalla espressione “La UE riconosce le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri”) per cui l’Europa si giocava la sua capacità costituzionale nel fatto di dimostrarsi intenzionata e in grado di “ereditare” il patrimonio costituzionale nazionale. Ma oggi, specialmente dopo che l’Europa ha imboccato esplicitamente una dimensione “sociale” è diventato evidente che la UE non solo “eredita” ma trasforma i principi che eredita e spesso li trasforma così tanto che alla fine non possiamo negare che sta creando cose nuove, e non tanto rispetto alla tradizione di questo o quel singolo Stato, ma rispetto alla tradizione costituzionale europea delle origini, del dopoguerra. Questo crea anche notevole contestazione (a tutti è familiare la polemica contro un’Europa troppo orientata al mercato di quanto non lo consentirebbero le culture costituzionali nazionali), ma io direi che proprio nel mentre crea contestazione crea interpretazione e dunque diritto costituzionale.

L’Europa produce una sua interpretazione costituzionale che non è tutta nella linea dell’eredità costituzionale nazionale precisamente per come affronta il rapporto tra società ed economia di mercato²⁶. Quest’ultima, a differenza di quanto accadeva nelle Costituzioni degli Stati fondatori, e segnatamente nella nostra, è non solo accettata dalla UE, ma promossa e favorita; il mercato e la partecipazione al mercato del lavoro sono intesi dall’Europa come fattori inclusivi²⁷. Questo è un fatto del massimo rilievo costituzionale perché riguarda la lettura del rapporto tra società ed economia, un rapporto che la UE ha profondamente ripensato rispetto ai tracciati del costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra. Mentre nel 1948 noi abbiamo rappresentato il mercato come il potenziale attentatore della dignità, della libertà e della sicurezza dei lavoratori, secondo il disposto bello e commovente dell’art. 41 della Costituzione italiana, il processo di integrazione comunitaria ha sempre guardato al mercato e alla partecipazione ad esso come un fattore di dignità e di libertà, e innegabilmente come il fattore dal quale si crea la Comunità Europea anche nella sua dimensione di “società”.

In questa visione hanno fatto da battistrada antidiscriminazione e pari opportunità, funzionando esplicitamente – e spesso con un forte grado di differenziazione, testimoniato da innumerevoli decisioni della Corte di giustizia, rispetto a molte politiche nazionali – non come principi di tutela e fonti di speciali garanzie a favore di un sesso, quello tradizionalmente “svantaggiato” in modo che esso potesse anche svolgere la sua funzione familiare, ma come prin-

²⁶ C. JOERGES, *What is Left in the European Economic Constitution?*, in *European Law Review*, 2005, p. 461 ss., pubblicato anche in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 2005, p. 35 ss., col titolo “*Che cosa resta della Costituzione economica europea?*”; v. anche, specialmente sul punto del rapporto tra economico e sociale, R. BIN, *Che cos’è la Costituzione?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2007, p. 11 ss.; M. DANI, *Il diritto costituzionale nell’epoca della circolazione dei fattori di produzione*, ib., p. 795 ss.

²⁷ S. SCIARRA, *La costituzionalizzazione dell’Europa sociale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2004, p. 281 ss.

cipi di abbattimento di tutte quegli ostacoli che precludono un pieno ingresso di ambo i sessi nel mondo del lavoro; e questi ostacoli sono spesso stati riconosciuti proprio nelle norme di garanzia, che eccedono le tutele per la gravidanza e il parto, non meno che negli “stereotipi” sociali e gli stili di vita che tendono a ripartire in un certo modo tra i sessi i compiti di cura. In tutto questo processo la UE non ha inteso tanto promuovere gli interessi delle donne, quanto valorizzare le risorse economiche della società, o valorizzare la società come risorsa per l’economia, e ha compiuto una rotazione di valore molto forte rispetto alle scelte che si depositavano nelle Costituzioni degli Stati fondatori, i quali come dicevo tendevano piuttosto a considerare ruolo del “pubblico” quello di proteggere la società davanti al mercato e spesso lo facevano proprio segnalando spazi (la famiglia, l’attività di cura) da salvaguardare rispetto al mercato perché attribuiti alla funzione riproduttiva del sesso femminile. In tal modo la UE si è discostata dalla visione pessimista, interamente moderna, del mercato, che stava alla base di molte Costituzioni nazionali; e ha fornito una rilettura che potrebbe essere considerata “postmoderna” del rapporto economia-società, in cui la società non va più difesa dal mercato ma va incoraggiata a farsi mercato e in cui si assume una lettura dei sessi sganciata dalla possibilità di pensare questi ultimi come ancorati a ruoli stabili e prefissati²⁸. È importante considerare che ciò non è frutto solo di una scelta tecnocratica dall’alto, ma ha intercettato fenomeni di trasformazione sociale importanti e innegabili, come la rivoluzione sessuale della fine degli anni ’60 primi anni ’70 e il conseguente massivo ingresso delle donne nel mercato del lavoro come fatto di indipendenza²⁹.

Nello sviluppare la sua lettura del principio di uguaglianza (non più, in essenza, orientata alla tutela di soggetti svantaggiati ma piuttosto intesa come rimozione degli impedimenti – comprese certe tutele che si traducono in discriminazioni – all’ingresso nel mercato), con le direttive, la giurisprudenza, i fondi strutturali, la UE ha messo al centro, spesso prendendole in prestito dal pensiero femminile, idee come conciliazione, *child care*, formazione permanente, che sono i capisaldi della sua azione sociale dove al centro stanno, insieme, la scambiabilità dei ruoli tra i sessi e l’occupabilità.

Per questo si può dire che, se molto delle politiche sociali europee è nato dalle politiche di genere, queste ultime non hanno un obiettivo di genere, semmai esse hanno l’obiettivo di trasformare il patto sociale tra i sessi e creare una società più adatta a rispondere alle sfide competitive della contemporaneità. Così, insieme al cambiamento della visione del rapporto economia/società c’è insieme, come è inevitabile, un forte aggiornamento, ma direi senz’altro un

²⁸ V. su ciò se vuoi, più ampiamente, S. NICCOLAI, *I rapporti di genere nella costruzione costituzionale europea*, in *Politica del Diritto*, 2006, p. 573 ss.

²⁹ C. HOSKINS, *Integrating Gender*, London, Verso, 1996.

cambiamento, dell'immagine della persona umana, della vita normale e dignitosa, aggiornati rispetto a un ruolo dell'economia molto più centrale e certamente cambiato di segno rispetto alla figura adottata nelle Costituzioni degli Stati fondatori.

In questo quadro c'è molto da fare, nello spazio costituzionale comune europeo, perché la costruzione rimanga aperta. Precisamente, c'è un dialogo da tentare con le visioni più sociali della dignità ancora forti a livello nazionale ma che non possono sopravvivere se non escogitano forme convincenti di interrelazione con la proposta europea. C'è da cogliere la sfida interpretativa di un oltrepassamento delle tradizionali visioni pessimiste del mercato che non si traduca in una resa ma nemmeno si fermi a una resistenza inefficace.

4. Il ruolo dei livelli costituzionali non statali: recepimento e rilancio dialogante del modello sociale europeo. L'esempio spagnolo

Che in questa sfida un ruolo importante abbiamo i livelli costituzionali non statali si è visto con evidenza recentemente, nel processo di riforma degli Statuti spagnoli di autonomia, dove alcune comunità autonome hanno dettato norme "sociali" molto nuove – anche rispetto agli anni '80, epoca della prima stesura – nelle quali l'accento va fortemente su norme antidiscriminatorie e su tecniche di approccio alla vita sociale che mettono al centro conciliazione, formazione, custodia dei bambini. Norme sull'appoggio alla famiglia diretto a garantire la conciliazione tra vita lavorativa e familiare, sulle pari opportunità, sulle politiche di accesso all'impiego, sulla formazione e promozione; norme sui piani educativi, chiamati a incorporare il valore dell'uguaglianza; impegno delle istituzioni a un uso non discriminatorio del linguaggio; e anche democrazia paritaria, che lascerò però qui da parte.

Alcuni commentatori hanno chiaramente visto che in questo modo gli Statuti hanno rammodernato una immagine dell'uguaglianza, quella che permane nella Costituzione spagnola, più giocata sul piano dei diritti e nel rapporto verticale singolo/pubblici poteri, per andare verso una lettura che tiene insieme esigenze della persona ed esigenze della sfera economica. Gli statuti sono considerati più aggiornati e più avanzati della stessa Costituzione nazionale³⁰ nella capacità di prendere spunti dal percorso europeo, di recepirlo negli svolgimenti in cui esso ha messo in movimento l'immagine costituzionale della persona umana, della ripartizione dei ruoli tra i sessi, del rapporto tra dignità e lavoro.

³⁰ Cfr. il commentario di A. GALERA VITORIA, *Políticas de Género*, in *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, diretto da F. BALAGUER CALLEJÓN, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, p. 793 ss.

Si può dire che gli Statuti spagnoli in realtà sono stati il primo momento in cui il discorso valoriale della UE concernente la persona umana ha trovato una dimensione testuale costituzionale di ritorno dentro uno degli spazi che compongono il diritto costituzionale comune europeo³¹. Questa operazione di “testualizzarsi” riesce meno o per niente alla stessa UE, che lascia le sue idee costituzionali vagare tra strategie di Lisbona e altri *medium*, ma è una operazione molto importante, perché dando una sede testuale a queste immagini le si mette in relazione con quello che esisteva prima e si riesce a comporre un quadro più articolato e plurale in cui rispecchiarci come comunità di principi. È una operazione che riveste anche una influenza sul potenziale racchiuso dalla Carta dei diritti. Quest’ultima, destinata a diventare parte formale dei Trattati con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e già capace di esprimere un ruolo nelle movenze interpretative della Corte di Giustizia e delle Corti nazionali, si fa portatrice di una visione “sociale” della dignità che rivendica una perdurante valenza alle aspirazioni storicamente più tradizionali delle cultura nazionali; né questo è un caso, essendo stata la Carta il frutto non immediato del lavoro delle istituzioni comunitarie, ma di un soggetto, la Convenzione, che ha inteso per l’appunto selezionare la parte più importante delle tradizioni costituzionali nazionali. Sicché oggi siamo all’alba di un momento del tutto nuovo nello spazio costituzionale europeo, quello che vede lo stesso diritto costituzionale dell’Unione Europea costituirsi come spazio plurale nel quale concorrono accentuazioni diverse dell’idea di dignità: quella proveniente, secondo la traiettoria che ho brevemente sottolineato, dai moventi più interni e caratteristici del percorso dell’integrazione – che come ho detto ha puntato soprattutto sul potenziale inclusivo del mercato – accanto a quello più sensibile ad esigenze di correzione e guida dell’economia in nome di preoccupazioni sociali, che risale alle tradizioni nazionali. In questo quadro articolato e ricco, testimoniato dalle “incertezze” ma direi meglio dall’ampiezza dei bilanciamenti a cui oggi la stessa Corte di Giustizia si apre davanti ai temi dell’Europa sociale³², la presa di parola dei livelli, o degli spazi, costituzionali nazionali e infranazionali può avere un ruolo decisivo nello spostare nell’una o nell’altra direzione gli accenti dei percorsi costituzionali europei.

5. Opportunità per lo Statuto sardo

Per quanto riguarda l’Italia, non si può non notare una certa resistenza della nostra cultura ad aprirsi a una considerazione più distesa del carattere costitu-

³¹ Diverso essendo stato il fenomeno che ha visto alcune Costituzioni nazionali introdurre al proprio interno modifiche considerate necessarie per permettere la ratifica del Trattato di Maastricht, e, successivamente, in vista della ratifica del Trattato costituzionale.

³² Cfr. Corte di Giustizia, *Laval*, C-341/2005.

zionale degli Statuti, a rendersi disponibili alle sfide e alle opportunità di quello che potremmo chiamare il diritto costituzionale del tempo della sovranità relazionale.

La nostra Corte, sia quando si è pronunciata sulle norme “di principio” degli Statuti ordinari – dicendo che non hanno ‘valore vincolante’ – sia quando ha detto che la Consulta sarda non poteva chiamarsi “per la sovranità” (perché questa è solo dello Stato); sia quando ha detto che i Consigli regionali non si possono chiamare parlamenti (perché solo quello nazionale può ambire a questo nome, quasi che quelle regionali non fossero leggi, allora); ma anche quando, di recente, ha riletto i rapporti tra l’Italia e gli ordinamenti sopranazionali in cui è immersa, CEDU e UE, per tornare a dire che siccome solo nel secondo caso c’è la “limitazione di sovranità” allora ci può essere una “efficacia diretta” (cfr. le sentenze n. 348 e 349 del 2007), in tutti questi casi la Corte si dimostra fedele al trinomio Costituzione-Stato-sovranità, col risultato alquanto riduttivo di dire tutto ciò che non è statale non è allora né sovrano né costituzionale, una visuale che non può che impoverire il diritto costituzionale, la sua diffusività e la sua capacità di accompagnare i difficili tornanti storici che viviamo.

Di questo atteggiamento che non esiterei a definire formalista si sono d’altro canto resi agenti a loro volta gli Statuti regionali ordinari, che hanno nella maggior parte dei casi dimostrato una fantasia invero scarsa. Fatto il tentativo ritualistico di rinchiudere nelle “norme di principio” le proprie ambizioni costituzionali, essi hanno lavorato molto poco in quegli spazi aperti che sono le norme su singole materie e che sono altrettante opportunità, specialmente quelle relative alla dimensione sociale, alla sanità, all’istruzione e formazione, alla assistenza sociale e ai servizi per la persona e per l’infanzia, di mettersi in dialogo con le proposte europee che la dimensione sociale leggono nella chiave dell’antidiscriminazione e del sostegno all’occupazione.

Il mio suggerimento è che nella redazione dello Statuto sardo si faccia tesoro di questa esperienza, ma si prenda a confronto quella più ambiziosa riuscita ad alcune comunità spagnole, e, senza farsi schermo del carattere formalmente costituzionale, si investa su quegli spazi discorsivi in cui il testo statutario può farsi coagulo e rilancio del comune disegno di un modello sociale europeo in formazione, di un rapporto aggiornato società/economia. Il ruolo costituzionale di un testo è nei suoi contenuti, non nella sua forma; oggi, la *chance* di un ruolo pienamente costituzionale viene allo Statuto dall’esercitare la consapevolezza di essere espressione di realtà politiche e sociali dialoganti, che hanno la capacità l’opportunità e il desiderio di ritessere insieme frammenti diversi di tradizioni. Il luogo di questo dialogo non dovrebbero essere tanto le grandi dichiarazioni di principio ma l’attenzione alle cose piccole: la sottolineatura di importanza della formazione, del sostegno all’occupazione, dell’assistenza sociale, nella consapevolezza che questi ambiti sono oggi quelli più intensamente

chiamati ad essere altrettanti campi per la tutela della persona, la dignità umana e la sostenibilità di un sistema economico.

In alcuni casi, le leggi regionali esistenti – testimonianza di una esperienza pratica e di un lavoro di elaborazione esistente in Regione e perciò da valorizzare – possono fornire materiale da approfondire e rielaborare. Penso alla legge regionale 5 dicembre 2005, n. 20, in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro, che all'art. 1, "diritti del cittadino" (che suona molto bello e molto esatto nel legare lavoro a cittadinanza), dopo aver sottolineato l'impegno della Regione a promuovere le condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro, nel comma 4 menziona il principio di pari opportunità e le politiche di conciliazione. Questo potrebbe essere trasportato nello Statuto, con alcuni arricchimenti che possono "prendere" messaggi europei e rielaborarli per provare movimenti di rilancio.

Per esempio, si potrebbe dichiarare che la Regione è consapevole che l'esistenza di servizi di accoglienza per l'infanzia, nidi ed asili, e di sostegno alla cura delle persone anziane e disabili costituisce una premessa indispensabile alla effettività del diritto al lavoro di uomini e donne; che la Regione favorisce l'apprendimento di stili di vita improntati allo scambio tra i sessi delle funzioni familiari e di cura. Questo sarebbe mettere nello Statuto una "immagine della persona umana" basata sullo scambio dei ruoli e sostenuta da un impegno solidale. Così, senza bisogno di grandi principi, lo Statuto potrebbe essere una fonte di una immagine rinnovata della persona e del nesso tra dignità ed economia molto importante nel diritto italiano e in quello europeo.

Da questa immagine della persona è anche possibile partire per esprimere posizioni anche di critica a certe posizioni europee. Per esempio, stando al tenore del comma 5 della legge in discorso ("La Regione definisce politiche di effettivo contrasto alla precarizzazione del lavoro e alla condizione dei vita dei lavoratori"), la Regione non condivide un approccio troppo neoliberale e *market-oriented*; ma per difenderlo, a mio avviso, non ci si deve mettere "in contrasto"; questo può piacere a un certo elettorato, ma non significa nulla nel mondo dell'economia globalizzata. Piuttosto che mettersi in contrasto con il mercato globale, la Regione potrebbe dichiarare di volersi alleare coi desideri, i progetti di vita e i percorsi liberi degli uomini e delle donne sarde. Per comunicare un messaggio del genere, si potrebbero utilizzare alcuni tradizionali paradigmi europei, come la lotta agli stereotipi di genere, per non limitarsi a dire, come l'Europa fa troppo spesso, lotta agli stereotipi tradizionali che limitano le carriere femminili e riducono il tasso di occupazione, ma lotta a ogni tipo di stereotipo (implicitamente, anche quelli che la UE ricostruisce quando modella un'immagine della vita umana interamente data al mercato e regolata da esso) che limitano l'immaginazione delle persone circa il proprio disegno di vita, sia esso carrieristico o non.

Richiamare espressamente passaggi testuali anche della Carta dei diritti dell'Unione Europea potrebbe costituire un importante segnale della aspettativa che si ripone nello spazio costituzionale europeo sulla capacità di quest'ultima di movimentare e arricchire il quadro valoriale europeo³³. È infatti assai importante contromisura a una costruzione troppo "economicista" della visione della persona, che risulti chiaro che una comunità rispetta anche la persona che sta a casa, ma non intende lasciarla sola lì, e aspira a che, se una persona sceglie il lavoro domestico di cura, sia perché è questo che vuole. Espressioni ampie di questo tenore possono essere utili menzioni del fatto che lo sguardo dello Statuto va verso un modello aristotelico delle "capacità personali"³⁴, piuttosto che oscillare tra le sponde opposte di neoliberalismo sfrenato e antiquato protezionismo. Un riferimento in questo senso c'è già in questa disposizione che sto citando, nel riferimento allo "sviluppo della capacità e attitudini di ciascuno" e si dovrebbe dire "di ciascuna" non in omaggio al *politically correct* ma perché un testo che si riferisce a un mondo fatto di uomini e di donne è un testo più sonoro, è abitato dalla vita, è meno burocratico.

Riferimenti potrebbero essere dedicati alla formazione permanente, destinata non solo – come la UE sottolinea – al reinserimento o all'inserimento nel mercato del lavoro, ma soprattutto alla socializzazione e allo sviluppo della personalità; l'ampia attività regionale di sostegno all'imprenditoria femminile e alla piccola e media imprenditoria dovrebbe trovare spazio nello Statuto, come impegno verso un mondo del lavoro plurale e creativo e verso un lavoro "compatibile" coi tempi e i progetti di vita; spazio dovrebbe trovare altresì il principio di conciliazione, non come norma per le donne, ma come norma per uomini e donne.

Infine, evitare le immagini svalorizzanti: portare se si vuole le pari opportunità nello Statuto, ma non per riferirle al "superamento delle disparità ancora esistenti", semmai nei termini positivi di supporto alla disposizione femminile nei confronti di ambiti occupazionali diversi, perché dobbiamo partire da un rispetto abbastanza grande per le donne, da riconoscere che esse, oggi, vanno già dove vogliono, sono già capaci di assumere i ruoli che prediligono³⁵.

Un analogo spostamento di parti del testo verso lo Statuto e un analogo ripensamento delle espressioni usate, in modo da impostare un dialogo (di rece-

³³ È una significativa contromossa rispetto a un Trattato di Lisbona che riconosce alla Carta lo stesso valore dei trattati ma non ne riporta il testo e, ciò che più conta, non fa a esso alcun riferimento nelle disposizioni del Trattato che toccano materie disciplinate dalla Carta, come nota criticamente J. ZILLER, *Il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2007.

³⁴ Quello particolarmente rivalutato da M. NUSSBAUM, della quale v. in particolare *Diventare persone* (2000), trad. it. Bologna, Il Mulino, 2001.

³⁵ E per una riflessione attuale sul rapporto tra donne, lavoro retribuito e lavoro di cura, v., a cura della Librerie delle Donne di Milano, i quaderni *Tre donne e due uomini parlano del lavoro che cambia*, Milano, 2006, e *Il doppio sì*, Milano, 2008.

pimento e rilancio) con il discorso europeo sul rapporto tra società ed economia, potrebbe essere utile fatto con la legge 23/2005 sul sistema integrato dei servizi alla persona.

Alessandro Frau

Adeguamento della normativa sulla partecipazione della Regione ai processi decisionali comunitari e all'esecuzione degli atti della Unione Europea

Grazie per avermi invitato a confrontarmi in maniera così indegna davanti a tanti esperti in materia. Perché in maniera così indegna? Perché è materia complessa che necessita di grande studio e perché non ho nessuna vergogna a dire che sto cercando di studiare questa materia e sto cercando di farlo soprattutto grazie ai funzionari che lavorano con la II Commissione consiliare competente in questa materia, in vista della revisione della legge regionale che si occupa di politiche comunitarie in Sardegna.

Visto che viviamo questo momento nel pieno di una campagna elettorale, se mi è permesso, volevo iniziare con una buona notizia, che è quella dello *Scoreboard* che valuta i *deficit* di recepimento della normativa europea: esso è passato per la prima volta (il dato è contenuto nel rapporto del 14 febbraio scorso) al di sotto dell'1,5%, attestandosi sul valore dell'1,3%, che è il valore comune a tutti gli Stati della Comunità Europea. Credo che questa sia una bella notizia per il nostro Paese, perché finalmente abbiamo acquisito la velocità di recepire la normativa dell'UE.

Si diceva, in premessa – lo diceva l'on. Raggio – che bisogna mettere le istituzioni della Regione in grado di fronteggiare le novità che si fanno impellenti. Io credo che le Regioni oggi siano chiamate a prestare grande attenzione ai rapporti internazionali, ed in particolare ai rapporti con l'Unione Europea. Infatti, il rafforzamento della costruzione europea credo possa passare soltanto attraverso un forte e rinnovato coinvolgimento dei cittadini e delle istituzioni che rappresentano i cittadini stessi, come le assemblee legislative. Ad esse, oltre che ai governi regionali, dovrebbe essere concessa la possibilità di partecipazione in quanto istituzioni particolarmente vicine al cittadino cui spetta il ruolo importante di mediazione tra cittadini stessi e Comunità Europea.

Credo che occorra ridefinire il ruolo che le assemblee legislative possono svolgere, in considerazione della incidenza della legislazione europea nelle materie di competenza regionale, affinché possa trovare finalmente applicazione il principio di sussidiarietà sul quale si basa la distribuzione delle competenze nelle diverse materie. La Regione sarda si è data una specifica legge che disciplina la partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari e all'esecuzione degli atti dell'UE. Questa è la legge n. 20 del febbraio 1998. È una legge che ha dieci anni, non è vecchissima ma comunque – a nostro avviso – va sicuramente ripresa in mano e aggiornata. È ciò che sta facendo la II Commissione

in questo periodo. La nostra legge regionale – quella attualmente in vigore – richiama, già all'art. 1, il principio di sussidiarietà, quando afferma che le decisioni devono essere prese in modo quanto più vicino possibile ai cittadini. La legge prevede anche una sessione comunitaria del Consiglio nella quale, su iniziativa della Giunta, vengono definite le linee di azione prioritaria per la partecipazione della Regione stessa al processo decisionale comunitario e all'attuazione del recepimento degli atti comunitari. Quanto definito nella sessione comunitaria del Consiglio regionale diventa oggetto di indirizzo e di controllo da parte dello stesso nei confronti dell'esecutivo. L'adeguamento della normativa, in questo momento della legislatura, è iniziativa della Giunta, che presenta alle Commissioni consiliari un prospetto sul quale si chiede un parere. Quindi, il Consiglio regionale può esprimere il parere sulle osservazioni che la Giunta invia al Governo in merito agli atti normativi comunitari, ma l'azione legislativa è comunque sempre della Giunta regionale e, quindi, dell'esecutivo.

Credo – come dicevo prima – che questa legge vada modificata per tutta una serie di motivi.

Primo, perché a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione il ruolo delle Regioni, rispetto alla materia comunitaria, è profondamente cambiato attraverso il riconoscimento a livello costituzionale del ruolo delle Regioni. L'art. 117 comma 4 della Costituzione prevede che le Regioni, nelle materie di loro competenza, partecipino alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari. Questo articolo rappresenta il necessario presupposto delle prerogative regionali nella fase ascendente di formazione delle norme comunitarie.

Il secondo motivo è che a livello nazionale ci siamo dati una nuova legge, la legge n. 1 del 2005 – la cosiddetta Legge Buttiglione – che ha profondamente cambiato le regole procedurali per la partecipazione dello Stato e delle Regioni alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario. Queste sono norme vincolanti per la nostra Regione.

Terzo motivo: credo che vada ridisegnato il ruolo delle assemblee legislative. In questo momento hanno un ruolo consultivo, di parere, ma di fatto il Consiglio regionale della nostra e di altre Regioni è espropriato della possibilità di un intervento diretto sia nella fase ascendente di costruzione della norma sia nella fase discendente di recepimento degli atti della Comunità Europea.

L'obiettivo non può non essere quello di avvicinare la Regione al processo legislativo europeo e questo ha lo scopo (principio di sussidiarietà) di portare quanto più vicino possibile al cittadino o al territorio la formazione della norma. Come? Incidendo sul flusso di informazioni che giungono alla Comunità Europea. Credo che il tema del flusso informativo europeo sia un tema sul quale una Regione può agire nella formazione delle norme, soprattutto di quelle norme che riguardano le Regioni, e la nostra Regione in particolare. I temi sono quelli noti, che leggiamo ogni giorno sul giornale: sono la continuità

territoriale per i passeggeri e le merci, il tema della cultura, il tema della formazione. Direi che queste sono le materie sulle quali le Regioni hanno competenza primaria. Credo che poter partecipare attivamente alla gestione del flusso informativo permetterebbe alla Regione di partecipare con una propria posizione alla formazione delle decisioni e concorrere a rappresentare quelli che sono gli interessi regionali.

Ma quali sono le esigenze che dovrebbero essere presenti in questa riforma della legge regionale n. 20? Innanzitutto, avere come obiettivo il test di sussidiarietà. Alcune Regioni già lo hanno, l'Emilia-Romagna per esempio, e sono ben in grado di incidere sulla normativa della Comunità Europea. Quindi, acquisire maggiori competenze in tema di diritto comunitario. Badate, in Consiglio regionale non esiste un ufficio che si occupa di politiche comunitarie: è un fatto paradossale. Tutte queste strutture sono in Presidenza, sono nell'esecutivo e non nel legislativo. E, allora, l'obiettivo di questa legge non può che essere quello di realizzare una cooperazione orizzontale tra legislativo ed esecutivo. E possibilmente una cooperazione interistituzionale a più livelli. Credo che le assemblee legislative regionali debbano prendere atto del riconoscimento del loro ruolo nei procedimenti legislativi comunitari così come, d'altra parte, è stabilito nel protocollo di sussidiarietà.

Inoltre, c'è il grande tema delle autonomie locali. Anche in questo caso, per quanto riguarda la fase ascendente della formazione della norma, si deve segnalare che, nonostante il principio di sussidiarietà debba essere applicato da parte della Regione nei confronti degli enti locali (nel nostro caso probabilmente nel Consiglio delle Autonomie), di fatto questo passaggio non esiste.

Quali possono essere gli strumenti che ci possono mettere in grado – come Consiglio regionale della Sardegna – di essere parte attiva di questo percorso? Sicuramente prevedere una sessione comunitaria del Consiglio regionale. Non è immaginabile che il Consiglio regionale non si riunisca mai sul tema delle politiche comunitarie. Bisogna eseguire il test di sussidiarietà, come altre Regioni fanno, per capire nella fase preliminare del processo decisionale se c'è la possibilità di intervenire per verificare il rispetto di questi principi. L'esame del programma legislativo annuale è un percorso che già viene praticato dalla Comunità Europea nei confronti della Camera dei Deputati dello Stato centrale. Ma non esiste nei confronti delle Regioni un programma legislativo annuale.

Tutte queste iniziative credo possano essere importanti per cominciare a immaginare un nuovo ruolo della Regione e del Consiglio regionale nei confronti della formazione del diritto comunitario. Per quanto riguarda la fase discendente e, cioè, l'attuazione dei processi comunitari a livello della Regione, penso, posto che le Regioni hanno l'obbligo di dare immediata e automa attuazione alle direttive comunitarie, che sia urgente adeguare periodicamente l'ordinamento regionale e, perché no, il regolamento consiliare. Credo, inoltre, che

debba anche essere lanciato il tema della legge comunitaria regionale, così come esiste la legge comunitaria nazionale.

Massimo Deiana

Una nuova dimensione della Regione nei rapporti internazionali

Vorrei sviluppare alcune riflessioni sulla capacità della Regione di agire a livello sovranazionale, sull'opportunità di tale agire, sugli strumenti con cui una Regione possa articolare il proprio intervento a livello sopranazionale.

Avvalendomi dell'immunità che mi deriva dal non essere uno specialista della materia, esordisco con un'affermazione abbastanza decisa e recisa: io credo fortemente che debba esistere in capo allo Stato l'esclusiva nella conduzione dei rapporti internazionali; è una linea di principio che mi trova assolutamente schierato e dalla quale non ritengo assolutamente di poter arretrare. Molti sono i motivi ed i riscontri pratici che supportano tale convincimento.

Il prof. Pietro Ciarlo ha provato poc'anzi a rappresentare un quadro dei rapporti Stato-Regioni eufemisticamente confuso e preoccupante, ma tutti noi, a seconda delle nostre sensibilità e competenze, abbiamo autonoma capacità di cogliere un diffuso disagio negli specifici campi nei quali operiamo.

Si pensi all'esplosione delle competenze regionali e si pensi alle diverse percezioni che certe Regioni – magari governate da maggioranze diverse – potrebbero avere di se stesse, della loro capacità, dei propri poteri.

Cito un esempio vicino alle mie conoscenze: con la Riforma del Titolo V della Costituzione qualcuno era stato indotto a pensare che, essendo le Regioni competenti praticamente su tutto (essendosi lo Stato riservato solo alcune competenze strategiche), esse avrebbero dovuto essere competenti anche in materia di navigazione, e quindi anche, per esempio, in materia di norme di sicurezza delle imbarcazioni da diporto. Ebbene, se così fosse stato avremmo dovuto avere per assurdo diverse dotazioni di sicurezza secondo le leggi lombarde, venete o pugliesi, magari i dispositivi autogonfiabili secondo la normativa sarda e magari ancora gli apparati radio VHF secondo i parametri campani. Fortunatamente questa esplosione di diversità non ci fu, perché si riuscì a mantenere saldo il principio del trattamento unitario a livello nazionale di alcune materie.

Si riuscì a tenere saldo tale principio anche grazie al sovraordinato e generale dovere dello Stato di uniformarsi agli obblighi internazionali assunti, ed in specie di uniformarsi ai parametri di sicurezza standard derivanti da convenzioni internazionali alle quali lo Stato ha aderito.

Possiamo quindi forse affermare che l'esclusiva della gestione dei rapporti “fuori casa” aiuta lo Stato a tenere in ordine i rapporti “dentro casa”.

Il principio non è però assoluto e può conoscere delle declinazioni ragionevoli.

Provando a disegnare una nuova dimensione nei rapporti internazionali, io

credo che a una Regione (*a fortiori* se a Statuto speciale), potrebbero riconoscersi nuovi ruoli ove si verta su temi come il dialogo transfrontaliero, il riconoscimento di identità, la cooperazione economica, la cooperazione culturale, i progetti mirati all'interno di specifici settori (quello ambientale per esempio), a patto che si permanga sempre e comunque all'interno di limiti ben precisi, se non addirittura nel contesto di una delega specifica da parte dello Stato.

Un esempio in tal senso potrebbe venire dall'esame della vicenda degli accordi con l'Algeria per il gasdotto italo-algerino che attraverserà il territorio della Regione. La Sardegna non ha interloquito con l'Algeria per il gasdotto, ma è lo Stato italiano che lo ha fatto; ad Alghero a firmare l'accordo internazionale non è andato il Presidente della Regione Autonoma della Sardegna, ma il Presidente del Consiglio dei Ministri in carica insieme al Ministro degli esteri in carica.

Ritengo assolutamente opportuno che sia stato così.

Ritengo, però, anche che, all'interno di una valutazione generale di opportunità sull'intrattenimento di relazioni con quel Paese, all'interno della valutazione generale di validità di queste relazioni e con dei vincoli di mandato ben precisi, la Regione ben potesse essere delegata e legittimata a svolgere un ruolo di interlocuzione e finanche di definizione delle intese.

Predestinate a un ruolo di tale portata sono a mio avviso le Regioni periferiche che, guarda caso, sono per la maggior parte Regioni a Statuto speciale.

Non mi scandalizzerei, per esempio, se parte dei rapporti di cooperazione e di integrazione con un neo-entrato nell'Unione Europea, come Malta, venisse in qualche misura delegati e affidati alla Sicilia. Non mi scandalizzerei se, all'interno di un contesto ben preciso di legittimazione e di delega, la Regione Sardegna potesse giocare un ruolo simile nei confronti delle Regioni del Maghreb e del bacino del Nord Africa che si affacciano nel Mediterraneo. Così come troverei opportuno che le Regioni del nord-est dell'Italia (il Friuli-Venezia Giulia in particolare) potessero gestire in maniera più appropriata ed efficace i rapporti con la confinante Slovenia.

Credo che questa possa essere una strada e penso che – nella misura e nella direzione che ho indicato – si possa e debba rivendicare in uno Statuto (che, concordo con Paolo Fois, è lo strumento di regolazione dei rapporti tra la Regione e lo Stato) un ruolo di tale portata.

Si tratterebbe quindi di trovare una legittimazione a livello internazionale che derivi in qualche misura da una delega.

Mi sovviene ancora un esempio proveniente da temi a me noti.

Nessuno più della Sardegna ha necessità di intervenire nella gestione dei problemi legati alla continuità territoriale, ma la normativa comunitaria di settore prevede che siano gli Stati membri ad interagire con le istituzioni comunitarie.

Come Regione Sardegna non abbiamo al momento alcuna formale legittimazione in tal senso, tanto è vero che andiamo a Bruxelles “travestiti” da go-

verno italiano; andiamo con una delegazione del governo italiano, l'appuntamento con la Commissione Europea viene preso dal governo italiano per tramite della Rappresentanza Permanente, le decisioni che si assumono vengono formalizzate dal governo italiano.

In tale contesto sarebbe forse più utile farsi formalmente delegare questo tipo di competenze dallo Stato in maniera da poter agire apertamente come Regione Sardegna e non sotto mentite spoglie.

Io reputo che questo sia un percorso sul quale valga la pena di incamminarsi, seguendo delle valutazioni che considerino la peculiarità delle materie da delegare, ma anche altri elementi, come la condivisione di un contesto geografico territoriale, di radici culturali comuni o di comuni problemi.

Paolo Fois

Statuto, specialità e Unione Europea

Nello scorso anno, la questione delle riforme istituzionali in Sardegna è risultata monopolizzata dal dibattito sulla Legge statutaria, particolarmente in occasione del referendum del 21 ottobre e del successivo rinvio alla Corte Costituzionale. Disattendendo le previsioni di alcuni, il quadro del 2008 si prospetta decisamente diverso, con un progressivo spostamento dell'attenzione della pubblica opinione verso il tema della riforma dello Statuto speciale. La sospensione dell'entrata in vigore della Legge statutaria ed il 60° anniversario dello Statuto del 1948 hanno favorito l'avvio di una serie di iniziative in questo senso: lo scorso 25 febbraio la ricorrenza è stata solennemente ricordata in Consiglio regionale, mentre da qualche settimana è in corso di svolgimento a Cagliari una serie di qualificati seminari tematici dedicati alle questioni più rilevanti che l'elaborazione di un nuovo Statuto solleva.

Pur nella diversità dei temi che, nell'ottica di una sempre più urgente riforma dello Statuto, vengono oggi affrontati, una questione d'ordine generale viene con insistenza posta: se la proposta di revisione che il Consiglio regionale è chiamato a trasmettere al Parlamento debba essere ispirata a un ragionevole realismo, avendo cura di agevolare l'*iter* parlamentare della proposta, ovvero se sia da privilegiare l'esigenza di predisporre un testo che rispecchi le attese di un rinnovamento profondamente sentito, senza sacrificarle sull'altare di uno Statuto di basso profilo, che ben poco innoverebbe rispetto al testo in vigore.

La parte dello Statuto che sarà destinata ai profili internazionali ed europei si presta in modo particolare per illustrare più compiutamente la questione ora indicata. Da un lato, difetterebbe del dovuto realismo uno Statuto che, riprendendo formule frequenti, ma al tempo stesso approssimative, facesse riferimento alla volontà della Regione sarda di intrattenere rapporti diretti con l'Unione Europea. Una simile norma non potrebbe infatti trovare sistemazione nello Statuto, la cui funzione deve restare circoscritta ai rapporti fra la Regione e lo Stato. Per avere un senso preciso, il riferimento ai rapporti con l'Unione Europea dovrebbe di tutta evidenza ricevere un problematico accoglimento a livello comunitario: le istituzioni comunitarie e gli Stati membri si mostrano ancora piuttosto restii a pensare in termini di Europa delle Regioni, dal momento che queste ultime sono considerate alla stregua di mere persone giuridiche, oggetto e non soggetto dell'ordinamento comunitario.

Dall'altro lato, non rifletterebbe i cambiamenti verificatisi negli ultimi 60 anni uno Statuto che vedesse i rapporti "esterni" guardando esclusivamente a

quelli con l'Unione Europea e ignorando la fitta rete di organizzazioni e di norme internazionali che oggi incidono sul funzionamento della nostra Regione. L'art. 117 della Costituzione, che esclude qualsiasi coinvolgimento delle Regioni ordinarie nelle relazioni internazionali condotte dallo Stato, non costituisce certo un modello cui ispirarsi a questo riguardo. Occorrerebbe, invece riprendere e potenziare l'art. 52 dello Statuto speciale, che prevede un simile coinvolgimento, puntando ad un rafforzamento dei meccanismi volti a ridurre il rischio che competenze costituzionalmente riconosciute alla Regione le vengano poi nella pratica sottratte, invocando obblighi (veri o presunti) che lo Stato avrebbe assunti sul piano sia internazionale che comunitario.

In ogni caso, uno Statuto che correttamente imposti gli aspetti internazionali e comunitari, assicurando l'auspicato bilanciamento fra "realismo" e "cambiamento", non potrebbe assolutamente sorvolare su un punto. Colmando una lacuna del testo del 1948, oggi non più difendibile, converrà chiarire una volta per tutte che la specialità, lungi dall'essere un privilegio di cui godono alcune Regioni, è una condizione basata su elementi di carattere storico, geografico, culturale, linguistico, vale a dire su elementi obiettivi la cui rilevanza è oggi riconosciuta a livello internazionale e comunitario, secondo quanto emerge, in particolare, dalle norme dei Trattati europei sull'insularità e dagli accordi internazionali sulla protezione e il ruolo delle minoranze, di cui la Sardegna oggi può avvalersi.

Una volta chiarito che la specialità ha un fondamento nel diritto internazionale e comunitario, è difficile dubitare della centralità di una questione che impropriamente si tende a limitare all'aspetto delle relazioni che la Sardegna potrebbe intrattenere con soggetti esteri. Senza trascurare che è la stessa ragion d'essere di una revisione dello Statuto che va posta in relazione con i profondi cambiamenti prodottisi, per l'appunto, proprio a livello internazionale e comunitario.

Se è forse prematuro stabilire ora se alle questioni qui tratteggiate il nuovo Statuto saprà dare convincenti risposte, è invece verosimile prevedere che anche da questo dipenderà, e in misura non trascurabile, il giudizio dei cittadini sardi su una riforma troppe volte annunciata.

IV. Autonomia interna e sussidiarietà: il ruolo degli enti locali

18 aprile 2008

Antonio Guaita

Introduzione

Un saluto agli ospiti che sono al tavolo della presidenza, a tutti i presenti ed in particolare ai giovani la cui partecipazione a questo seminario è significativa e moralmente remunerativa per l'iniziativa assunta dalla nostra Associazione di ex consiglieri regionali. Il tema e le presenze – amministratori locali, Sindaci, Presidenti di Provincia, organizzazioni sindacali, Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari – ci assicurano una discussione politica utile e costruttiva, come nei precedenti seminari ed una interpretazione diretta da parte di coloro che hanno oggi la responsabilità di applicare le norme che regolano la vita degli Enti locali. Un contributo alla necessità della relazione tra istituzioni e responsabilità politica. Posizioni diverse chiamate comunque a reciproca complementarietà in ordine al bene comune.

Questo seminario credo possa agevolare una discussione politica libera da posizioni preconcette. Ognuno di noi ha le sue scelte ideali e politiche e le vive o le ha vissute operativamente nella consapevolezza di rendere un servizio alle esigenze di una politica fondata sul confronto democratico.

In ordine al tema proposto al seminario odierno penso che si possa avanzare qualche riflessione e qualche domanda. La farei non tanto dal versante di chi ha una esperienza politica definita e conclusa sul piano delle responsabilità operative, ma dal punto di vista del semplice cittadino nelle cui situazioni è necessario, a me pare, immedesimarci.

Con riferimento allo svolgimento del tema, rigoroso nell'obiettività scientifica e assolutamente libero nella interpretazione politica, avanzerei qualche domanda. Premetto che le norme legislative sugli Enti locali – di questi ultimi dieci o quindici anni – hanno molto esaltato la funzione degli Enti locali: la stabilità di governo, obiettivo assolutamente positivo rispetto ad un più lontano passato; l'efficacia e l'efficienza del raggiungimento degli obiettivi e, poi, l'emergere delle figure istituzionali. Il Sindaco e il Presidente di Provincia hanno acquisito una rilevanza e una autorevolezza spesso superiore a quella di livelli ritenuti oggettivamente superiori nella scala dei poteri statali. Questa autorevolezza viene riconosciuta perché fondata soprattutto sulla stabilità di governo? Sono democraticamente evoluti nell'esercizio dell'attività di governo, per il Presidente dell'Amministrazione provinciale e per il Sindaco, i rapporti con gli organi collegiali? Il rapporto con gli organi collegiali è tale da mettere in evidenza una democrazia partecipativa o una democrazia che si accontenta di essere immediatamente efficace ed efficiente? La personalizzazione delle fun-

zioni pubbliche nel *leader* (non mi riferisco alla personalizzazione del *leader* in campagna elettorale) a guida di ente operativo è sempre elemento ed un fattore positivo di sviluppo dal punto di vista democratico? La sussidiarietà può risolvere, se ci sono, disparità tra gli elementi che ho appena accennato evitando di coprire il dilungarsi di un rapporto conflittuale.

Sono certo che gli interrogativi, posti anche al fine di attualizzare la discussione politica in sede seminariale, troveranno adeguata risposta nello svolgimento dei temi e nelle valutazioni politiche, col rigore dell'oggettività dello studioso e l'interpretazione dei propri ruoli da parte dei responsabili politici ed istituzionali autorevolmente presenti.

Salvatore Cherchi

Le autonomie locali nell'ambito della riforma dello Statuto

Ringrazio l'Associazione tra gli ex consiglieri regionali che ha organizzato questo ciclo di seminari riguardanti le tematiche concernenti la riforma dello Statuto di autonomia speciale.

Lascio da parte le considerazioni di carattere storico e vengo in particolare al tema, perché penso che un seminario abbia la funzione di approfondire le tematiche in modo da pervenire ad una sintesi che focalizzi ciò che si ritiene che nello Statuto di autonomia speciale debba essere modificato, rinnovato, introdotto *ex novo*. Penso che sia questo il proposito dell'Associazione. È indubbio che la riflessione si collochi all'interno dell'avvenuta riforma della Costituzione, in modo particolare quella del 2001 con la riforma del Titolo V e le ulteriori tematiche che sono tuttora in discussione e che sono fondamentali e ancora indefinite sul piano della codificazione di legge. Certamente la questione dello Statuto è collegata, come si ricorda sempre – cito Andrea Raggio – con la riforma costituzionale e con la nascita dell'Unione Europea. È iscritto in questi grandi sommovimenti e processi che hanno anche, nell'aspetto della legislazione costituente sia a livello europeo che nazionale, interrelazioni ed intrecci molto forti.

Torno al tema che riguarda le autonomie locali e prendo spunto dalle introduzioni sia della prof. Cardia che dell'on. Nuccio Guaita. Parto da un punto che riguarda la legge n. 9. È una legge che è stata varata nel 2006 dalla Regione e di cui qualche giorno fa è stato sottoscritto il protocollo di intesa attuativa nell'ambito della Conferenza Regioni ed Enti locali (organismo di raccordo tra la Regione, le Province e i Comuni). La legge n. 9 del 2006 (notate l'anno) determina il trasferimento di una serie di competenze e funzioni alle Province e ai Comuni, che in base alla Costituzione sono titolari della funzione amministrativa. Ma la legge n. 9 attua la “legge Bassanini” che – se non ricordo male – risale al 1997. La periodizzazione è importante. È vero che la legge n. 9 trasferisce anche competenze e funzioni che erano in capo alla Regione e, quindi, contiene qualcosa di più rispetto alla Bassanini, ma nella sostanza determina per una parte significativa il trasferimento di funzioni e di risorse connesse agli Enti locali. Negli altri Comuni o Province collocati nelle Regioni di diritto ordinario il trasferimento è avvenuto molto prima, praticamente in conseguenza dell'approvazione della legge dello Stato. Questo fatto dovrebbe attirare l'attenzione.

La professoressa Cardia ha parlato, nella sua introduzione, di concezione “difensiva” dell’autonomia verso lo Stato, concezione che non è stata sempre una leva di espansione per la stessa autonomia. Ci sono esperienze storiche molto importanti, nelle quali la leva autonomistica è stata usata in funzione espansiva e anticipatrice di processi che poi sono stati mutuati anche a livello nazionale. Nel caso pertinente, invece, il giudizio è che l’autonomia è stata spesso difensiva ma non espansiva, e questo ha fatto sì che a ragione si parli di autonomie locali (come per la Sardegna e per la Sicilia) che cercano di conseguire livelli e traguardi che altrove sono stati conseguiti più rapidamente. Questa è una discussione particolarmente importante attualmente e ha dei riflessi che possono essere di carattere anche statutario. Ed è perciò che voglio sottolineare la rilevanza di questo punto nel dibattito politico, culturale ed anche *tout court* costituzionale.

Quale è il punto? Il punto è che lo Statuto riconosce alla Regione sarda competenza primaria in materia di autonomie locali. Fatto certamente positivo, ma che può anche determinare degli inconvenienti molto significativi. Uno lo ho appena citato: una più avanzata condizione di autonomia dei Comuni, delle Province, delle Regioni di diritto ordinario non ha riscontro in Sardegna se non dopo molti anni. A prescindere dal giudizio che ciascuno di noi può dare in merito, una serie di soluzioni certamente più avanzate sia dal punto di vista finanziario sia dal punto di vista dei poteri e delle funzioni non avrebbero avuto applicazione in Sardegna se non con successiva legge, con successive intese etc. etc.

Che cosa è accaduto? È accaduto che quando è stata fatta la riforma del Titolo V della Costituzione – che ha disegnato un’evoluzione nell’ordinamento della Repubblica a partire dall’art. 114, che pone sul piano di cosiddetta coordinazione lo Stato, la Regione e gli Enti locali – è stata introdotta una norma transitoria, che afferma che la maggiore autonomia vale anche per le Regioni a Statuto speciale. Si sa che le loro leggi costituzionali, i loro Statuti speciali necessitano di adeguamento al nuovo quadro costituzionale attraverso leggi che a loro volta sono costituzionali, e, per ovviare a questo possibile ritardo nel riconoscimento di maggiori spazi di autonomia per le Regioni di diritto ordinario, con norma transitoria si è detto che vale anche per le Regioni a Statuto speciale. Una sentenza della Corte Costituzionale – la n. 370 del 2006 – ha deliberato che la maggiore autonomia riconosciuta da quella norma transitoria della Costituzione è da intendersi operante immediatamente per la Regione ma non per le autonomie locali. Come dire che il legislatore costituzionale con quella norma transitoria ha inteso affermare che le Regioni a Statuto speciale immediatamente lucrano delle maggiori autonomie determinate dalla riforma della Costituzione, ma non c’è nessun automatismo nel caso delle Regioni a Statuto speciale circa il riconoscimento di una maggiore autonomia o di una riforma, che opera nei Comuni delle Regioni di diritto ordinario.

Questo è, a mio avviso, un punto serio. Fa parte di un dibattito che occorre risolvere in un solo modo possibile sia dal punto di vista dell'Associazione dei Comuni sia dal punto di vista delle Province. Occorrerebbe riconoscere ed adottare le conseguenti decisioni legislative e anche di rango costituzionale che trasformino in fatto concreto, in norma operante ciò che è stato detto nell'introduzione: usare l'autonomia speciale come leva espansiva dell'autonomia e dei processi di partecipazione. Questo sta a significare che occorre che immediatamente ciò che vale in termini di maggiore autonomia, di maggiori poteri, di riconoscimento di più ampi spazi in omaggio al principio della sussidiarietà, di adeguatezza – che stanno alla base del processo evolutivo in corso – valga anche per i Comuni e le Province delle Regioni a Statuto speciale. Ma bisogna, altresì, che la Regione usi la specialità per andare più avanti, per sperimentare modelli più avanzati. Questo punto non è del tutto pacifico. Anche la sentenza della Corte Costituzionale, pur dicendo che la maggiore autonomia non è immediatamente operativa o operante per le autonomie locali, ha anche sottolineato che l'autonomia speciale non può essere usata per comprimere le autonomie locali.

La discussione non è banalmente accademica o di principio. Pensiamo al processo riformatore che è in atto: per esempio, nel campo del federalismo fiscale, una piccola quota di partecipazione al gettito erariale dell'IRPEF, che viene riconosciuto ai Comuni delle Regioni di diritto ordinario, non è operante nel nostro caso, proprio perché occorre una legge *ad hoc*. Dicevo che il dibattito non è ovvio nella conclusione, perché nel 2003 l'ANCI Sardegna insieme con le Associazioni dei Comuni e delle Regioni a Statuto speciale fece un importante convegno a Cagliari, che si concluse con un protocollo tra le Associazioni dei Comuni e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Un protocollo d'intesa che sosteneva la tesi testé annunciata e cioè far sì che il processo attuativo del nuovo Titolo V della Costituzione sia immediatamente operativo anche nelle Regioni di diritto ordinario. Tale tesi nel 2006 è stata invece contraddetta da un documento sottoscritto ad Aosta tra i Presidenti delle Regioni e i Presidenti dei Consigli regionali che hanno affermato che era loro competenza.

Questa è una posizione – a mio avviso – non condivisibile, perché non può accadere che si codifichi una situazione di autonomie locali all'inseguimento. La maggiore autonomia vale immediatamente su tutto il territorio nazionale perché è direttamente dall'art. 114 della Costituzione che i Comuni e le Province sarde derivano la loro pari collocazione con la Regione e con lo Stato, non da un'altra legge, seppure di rango costituzionale come lo Statuto di autonomia speciale. Questo può essere risolto o con la specificazione della norma transitoria – l'art. 10 della legge n. 3 del 2001 – che chiarisce che è da intendersi l'estensione della maggiore autonomia non solo alla Regione intesa come istituzione ma alla Regione come tale (il mio dissenso su questo punto è nettissimo,

perché è inconciliabile che la Regione sia stata interpretata come istituzione e non come *corpus* unico fatto di un insieme di soggetti istituzionali); oppure con lo Statuto di autonomia, per la parte che riguarda gli enti locali; oppure con la Legge statutaria, che poteva in ogni caso dichiarare come immediatamente operativa la legislazione attuativa del Titolo V della Costituzione anche laddove si prevedono innovazioni nell'ordinamento delle autonomie locali. Ritengo che questa sia una questione essenziale nell'inquadramento all'interno di una Regione a Statuto speciale del rapporto autonomie locali, legge costituzionale statutaria e riforma costituzionale.

Ci sono ancora due o tre punti che voglio brevemente accennare e che mi sembrano di rilevanza statutaria. Naturalmente la questione delle autonomie locali coinvolge tantissimi aspetti, ma molti di questi sono da risolvere nell'ambito della legislazione ordinaria. Credo che occorra accennare soprattutto a temi che hanno una rilevanza di carattere statutario. Penso che la riforma dell'ordinamento repubblicano – che è impostato in chiave di sviluppo di un federalismo interno – renda necessario la partecipazione nelle decisioni. In relazione a questo, è essenziale a livello nazionale la nascita di una Camera delle Autonomie, così come a livello regionale c'è il Consiglio delle Autonomie. Accenno solamente al fatto che condivido pienamente l'opinione di coloro che ritengono che il Consiglio delle Autonomie debba poter esprimere un'opinione o, meglio ancora, una deliberazione che incida nella formazione di determinate leggi. Se il Consiglio regionale, attraverso la legge di bilancio, può stravolgere o determinare anno per anno la allocazione delle risorse, è del tutto evidente che si può rafforzare o vanificare l'esercizio da parte delle Autonomie locali delle funzioni, che sono peraltro costituzionalmente attribuite. O su talune questioni si ha una codificazione precisa nell'ambito dello Statuto (e questa è la soluzione preferibile) o il Consiglio delle Autonomie, nei confronti di alcune leggi, deve poter manifestare un deliberato che realmente conti in maniera vincolante. Questa deve essere materia fondamentale dello Statuto.

Ultimo punto: la questione delle risorse. Debbo dire che lo scorso anno con la legge finanziaria per il 2007 è stata introdotta una norma che reputo essere uno dei pilastri del federalismo fiscale: grazie a una intesa tra la Regione e le Autonomie locali è stato stabilito che le risorse sono unificate in un fondo unico in modo tale che poi si determini, nella gestione del fondo unico, l'autonomia di scelta da parte dei Comuni e delle Province, ed è stato introdotto il principio secondo cui le entrate degli enti locali crescono ad un passo pari a quello di crescita delle entrate tributarie della Regione. I cittadini pagano le tasse – questo dice l'art. 119 della Costituzione – e tutti i soggetti della Repubblica (Stato, Regioni, Comuni, Province) hanno tributi propri e partecipano al gettito dei tributi erariali per l'esercizio delle funzioni atte a gestire il soddisfacimento dei bisogni della società.

La questione di come vengono gestite le tasse è fondamentale. Non esiste federalismo senza un federalismo che riguardi il fisco. Che cosa accade? Accade che quando andiamo a fare il pieno di benzina, i 7/10 delle accise petrolifere finiscono nelle casse della Regione. Quando andiamo a pagare l'IRPEF, i 7/10 finiscono nelle casse della Regione. La questione del come il gettito tributario regionale viene ripartito tra le istituzioni della Regione è materia di rilevanza costituzionale. Il Comune di che cosa vive? Un Comune della Sardegna, grosso modo, ha entrate per 750 euro pro-capite. Queste entrate derivano per 1/3 dall'ICI, dalla TARSU, dall'addizionale sull'IRPEF, canoni vari; per il 40% da trasferimenti della Regione e per il resto da trasferimenti dello Stato. La Costituzione dice che i trasferimenti come fatto ordinario nel regime finanziario sono fuori dal quadro costituzionale. La norma è: gettito dai tributi propri, compartecipazione al gettito tributario. Questo non può non riguardare la Regione, perché incassa la gran parte delle tasse che i cittadini sardi pagano e influenza in maniera determinante la possibilità degli Enti locali di svolgere le proprie funzioni. È all'ordine del giorno una riforma dello Statuto e la previsione – all'interno dello Statuto – di una disposizione che sia in armonia con l'art. 119 della Costituzione e faccia sì che anche a livello regionale si superino i trasferimenti. Quindi, di quel che va alla Regione in gettito IRPEF, una quota è per i Comuni, poi si opera tramite il fondo perequativo per compensare le disarmonie che esistono nei diversi territori.

Il punto finale riguarda la riforma interna. In Sardegna siamo 377 Comuni, abbiamo tutti pari dignità, ma l'esercizio delle funzioni non può essere svolto in chiave economica a prescindere dalle dimensioni. La riforma della riorganizzazione degli Enti nella presenza del territorio è materia attuale, forse anche di previsione generale statutaria, perché la risposta non può che essere in chiave associativa. L'unione non è altro che una rappresentazione del principio federalistico su scala territoriale.

In conclusione, questi sono i punti, tra i tanti, che possono essere presi in considerazione nell'ambito di una riforma dello Statuto di autonomia: questione finanziaria, riorganizzazione della partecipazione al processo legislativo e al governo della Regione da parte delle Autonomie locali, raccordo con la Costituzione.

Giovanni Lobrano

Dal punto di vista del Diritto romano: la questione di fondo, anche per la Autonomia e lo Statuto “speciali” della Regione Sardegna, è sapere e volere darsi una “forma di governo” democratica

Premessa – 1. “Terminologia prima dommatica giuridica” e terminologia/dogmatica “statutaria” (in particolare) sarda – 2. Natura anti-costituzionale di tale terminologia/dogmatica – 3. Natura anti-democratica di tale terminologia/dogmatica – 4. Una rivoluzione culturale: ripartiamo dalla questione della “forma di governo” – 5. Per una specialità insulare espansiva

Premessa

La riforma o, meglio, la ri-scrittura, da parte della Regione Sardegna, dello Statuto della Autonomia, redatto e assegnatole nel 1948 dallo Stato italiano, è una esigenza che i cittadini sardi hanno riconosciuto come prioritaria oramai da molti anni ma che i governi sardi sono stati impotenti a soddisfare. Il governo odierno è giunto a conclusione della propria legislatura senza fare eccezione; anzi (dopo la impennata della proposta di legge costituzionale n. 5, approvata dal Consiglio regionale il 31 luglio 2001, di «adozione del nuovo Statuto speciale per la Sardegna mediante istituzione dell'Assemblea Costituente sarda») la ‘produzione’ da parte di questo ultimo governo regionale di una cosiddetta “Legge statutaria” anziché del nuovo Statuto è, sia dal punto di vista procedurale sia dal punto di vista sostanziale, il livello più basso toccato dal lungo processo di – tentate – riforme e, più in generale, dalla politica autonomistica sarda.

La validità di questa “Legge statutaria” è *sub indice*. Il 30 giugno 2008, la Corte di Appello di Cagliari ne ha giudicato il *referendum* confermativo «invalido per il mancato raggiungimento del *quorum*». Si è aperto così, in Sardegna, un fronte ulteriore di discussione sulla legge, tra coloro i quali (ad iniziare dal presidente della Regione) hanno sostenuto che tale sentenza ne abbia reso possibile/doverosa la promulgazione³⁶ (quindi effettuata il 10 luglio) e coloro i

* Scritto in onore del collega ed amico, Claude Olivesi, “Maître de conférences en Sciences Politiques” presso l'Università di Corsica “Pasquale Paoli”, Sindaco della Commune de San-Nicolao e “Conseiller général de Haute-Corse”, deceduto improvvisamente e prematuramente il 7 giugno 2007.

³⁶ Vedi esemplarmente G. DEMURO, *Una impeccabile inammissibilità: nota a Corte Costituzionale n. 164/2008*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2008.

quali credono il contrario³⁷. Mi colloco, con la massima convinzione, tra i secondi e, in attesa del prossimo pronunciamento della Corte Costituzionale³⁸, è, intanto, necessario e, anzi, urgente fare il punto della complessa questione, per una ri-considerazione essenziale e di sintesi, in vista del “che fare” che comunque ci attende.

1. “Terminologia prima dommatica giuridica” e terminologia/dogmatica “statutaria” (in particolare) sarda

Ciò che rende particolarmente complessa la questione della riforma statutaria, in una Regione – come la Sardegna – ad “autonomia speciale” sono i modi specifici del ‘concorso’ di due legislatori, statale e regionale. Il dibattito connesso appare dominato, al di là delle diverse posizioni e dei diversi orientamenti, dalla concezione infelice – e se non comune certamente diffusa – del rapporto tra questi legislatori. Tale concezione (la quale è parte della più generale concezione della autonomia: vedi, *infra*, prgf. III) si manifesta nella terminologia che – in proposito – si è ed è stata imposta – in particolare – nella Regione Autonoma della Sardegna.

La ‘scelta’ della terminologia, così come la determinazione di tutti i “principi”³⁹, è punto di partenza e, al tempo stesso, punto di arrivo di ogni ‘discorso’, specialmente se ‘scientifico’.

³⁷ Vedi, sempre esemplarmente, P. PINNA, *L'esito del referendum confermativo impedisce la promulgazione della legge statutaria*, in O. CHESSA - P. PINNA, a cura di, *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, 2008, pp. 219 ss.; cfr. ID., *Sulla promulgazione della legge statutaria sarda non approvata dal referendum*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2008, con un apparato argomentativo perfino esorbitante per sostenere una tesi la cui correttezza mi appare evidente.

³⁸ Che è arrivato puntualmente con la sentenza n. 149 del 4 maggio 2009, la quale ha “annullato l'atto di promulgazione della Legge statutaria 10 luglio 2008 n. 1”.

Questa la sequenza degli avvenimenti precedenti: 7 marzo 2007, approvazione della Legge statutaria da parte del Consiglio regionale, con maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei consiglieri in carica; 18 giugno 2007, deposito, da parte di diciannove consiglieri regionali, a norma dell'art. 15 dello Statuto sardo, della richiesta di referendum sulla Legge statutaria, presso la cancelleria della Corte d'Appello di Cagliari; 21 ottobre 2007, votazione referendaria, con la partecipazione del 15,7% degli aventi diritto, di cui il 67,9% contrari alla conferma; 30 ottobre 2007, proposta di questione di legittimità costituzionale (da parte della Corte d'Appello di Cagliari, in sede di dichiarazione dei risultati referendari) della norma che fissa per la validità del referendum il quorum del 33% dei votanti (art. 15, comma 1, della L.R. sarda 21/2002, *Disciplina del referendum sulle leggi statutarie*, che rinvia all'articolo 14 della L.R. sarda n. 20/1957, *Norme in materia di referendum popolare regionale*); 7 maggio 2008, sentenza n. 164 della Corte Costituzionale di dichiarazione della inammissibilità di tale questione; 30 giugno 2008, conseguente dichiarazione di invalidità del referendum da parte della Corte d'Appello di Cagliari; 10 luglio 2008, promulgazione della Legge statutaria da parte del presidente della RAS (vedi BURAS – Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna – del 18 luglio 2008); 11 settembre 2008, impugnazione della promulgazione da parte del Governo italiano davanti alla Corte Costituzionale.

³⁹ F. SINI, “*Initia Urbis* e sistema giuridico-religioso romano (*Ius sacrum* e *ius publicum* tra terminologia e sistematica)” in *Diritto e Storia*, n. 3, maggio 2004 – Tradizione Romana, in particolare prgf. 3. “Terminologia e sistema: *initia* (*principia*; *origines*; *primordia*) *Urbis*”, ntt. 21-24 (ivi riferimenti alle fonti e alla dottrina).

Ciò appare evidente in questa fase della vicenda statutaria sarda. Anzi, questa vicenda costituisce un esempio particolarmente interessante di applicazione operativa a questioni di diritto positivo della tesi romanistica, secondo la quale la terminologia è la prima dogmatica giuridica⁴⁰.

L'elemento caratterizzante della terminologia adoperata (e che condiziona sia il dibattito giuridico/politico sia l'attività normativa in materia di riforma dello Statuto regionale sardo in maniera gravemente negativa e complessiva, 'prima' cioè di qualsiasi altra distinzione e scelta operate al loro interno) è (come ricordato in "Premessa") la divisione della materia tra "Statuto" e "Legge statutaria".

Le caratteristiche essenziali di tale terminologia sono facili da individuare.

Il nome e, con il nome, anche il rango e la dignità di "Statuto" sono stati riservati a indicare e a qualificare la legge (costituzionale) dello Stato italiano di 'disciplina' (uso qui, interlocutoriamente, una espressione volutamente anodina) della Autonomia sarda.

Corrispondentemente, la legge regionale di determinazione della "forma di governo" della Regione sarda è stata denominata (e, con ciò, de-classata, de-qualificata) come – mera – "Legge statutaria".

La tesi che io qui formulo e sostengo è che la natura di questa terminologia (e, quindi, della dogmatica che la ha prodotta e che da essa è 'veicolata') è – e si è rivelata – giuridicamente anti-costituzionale e politicamente anti-democratica.

2. Natura anti-costituzionale di tale terminologia/dogmatica

L'anti-costituzionalità di questa terminologia si manifesta nella assurdità (da essa 'significata' come 'dato' fuori-discussione) della negazione, ad una Regione – quale la Sardegna – dotata di autonomia speciale, del potere tipico e qualificante di ogni Regione autonoma, anzi di ogni Autonomia locale o funzionale; la negazione – cioè – del potere autonomistico per definizione: il potere statuyente⁴¹.

⁴⁰ A metà del secolo scorso, un romanista italiano (applicando al diritto le dottrine semantiche del *Corso di linguistica generale* [1906-11; 1916-22] di Ferdinand de Saussure e del *Tractatus Logico-Philosophicus* [1918; 1922] di Ludwig Wittgenstein) ha scritto un saggio, molto noto (almeno tra i romanisti) per dimostrare che la prima e fondamentale dogmatica giuridica consiste precisamente nella terminologia che si adopera: *La terminologia romana come prima dogmatica giuridica* (B. BIONDI, in *Studi in onore di V. Arangio-Ruiz* II, Napoli, 1953, p. 73 ss.).

⁴¹ In un documento (relativamente recente) della Università Carlo Cattaneo – LIUC e della Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani – UNCEM, a cura di G. SAPONARO e in collaborazione con l'Ufficio Studi UNCEM, consultabile nel sito 'internet' della UNCEM, *I nuovi Statuti regionali. Monitoraggio al 31 maggio 2004*, dopo essersi definito il "potere statuyente" regionale "Il diritto-dovere di darsi un proprio statuto [...] espressione di sovranità del Popolo di ogni Regione" (p. 14) non si hanno remore a distinguere "due categorie di Regioni: quelle dotate di potere statuyente, nelle quali la sovranità popolare si manifesta a livello più alto (Regioni a Statuto ordinario); e quelle prive di un vero e proprio potere

L'assurdità, però, non può avere e, infatti, non ha fondamento costituzionale, sebbene le formulazioni recenti della legislazione costituzionale (almeno in questa materia) non siano esempi di chiarezza precettiva.

L'art. 123 della Costituzione (riformato con la L.C. 1/1999) che fornisce la definizione degli Statuti regionali (senza operare distinzioni tra Regioni ad autonomia ordinaria e Regioni ad autonomia speciale)⁴² contiene essenzialmente due affermazioni e un inciso di "precisazione", che sono tre veri e propri assiomi. La prima affermazione/assioma è che lo Statuto regionale "determina la forma di governo" della stessa Regione; la seconda affermazione/assioma è che lo Statuto è una "legge regionale"; la precisazione/assioma è che lo Statuto/legge regionale di determinazione della forma di governo regionale deve essere "in armonia con la Costituzione" dello Stato.

La L.C. 2/2001, che innova i sistemi elettorali delle Regioni a Statuto speciale (e, in particolare, della Regione Sardegna: art. 3) non può fornire e non fornisce prescrizioni diverse. Essa, allo *status quo*, costituito da ciascuno "Statuto" approvato con legge costituzionale (il 26 febbraio 1948, per la Sardegna), "aggiunge" che "la forma di governo della Regione" (sino al momento oggetto di disciplina da parte di quello "Statuto") è (oramai) oggetto di disciplina da parte della "legge regionale"; ovviamente, "in armonia con la Costituzione"⁴³. La 'disposizione' della L.C. 2/2001, a parte la 'registrazione' del dato 'storico'

statuente (Regioni a Statuto speciale), dotate di mera potestà propositiva essendo in esse il potere statuente assorbito dal potere costituente statale" (p. 15). Saponaro e le istituzioni che si riconoscono nel documento si limitano a esplicitare ciò che è assolutamente implicito nel linguaggio adoperato anche da più accademica dottrina (vedi, da ultimo, la raccolta di scritti R. BIN e L. COEN, a cura di, *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali* [Atti Convegno Udine, 12 ottobre 2007] Udine, 2008, *passim*, in particolare, la "Introduzione" dello stesso Bin) nonché da atti legislativi (v., *infra*, la nt. 49).

Per cogliere in maniera immediata la absurdità e il groviglio di contraddizioni di questa terminologia/dogmatica, cfr. la affermazione di Saponaro con la affermazione sulla "sovranità" della Regione sarda, contenuta nella "Relazione al disegno di legge statutaria" sarda e riportata, *infra*, alla nt. 48.

⁴² "Ciascuna Regione ha uno Statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo Statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo Statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti" (testo così riformato dall'art. 3 della L.C. 1/1999, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*).

⁴³ "Allo Statuto speciale per la Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: [*omissis*] e [all'art. 15] sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: 'In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione, sulla base dei principi di rappresentatività e di stabilità, del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta regionale, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo e la disciplina del *referendum* regionale abrogativo, propositivo e consultivo [*etc.*]'".

della natura di norma costituzionale degli Statuti originari delle Regioni ad autonomia speciale, coincide dunque sostanzialmente con il dettato dell'art. 123 Cost.: anche le Regioni ad autonomia speciale determinano, con legge regionale e in armonia con la Costituzione, la propria forma di governo; *ergo* – interpreto necessariamente – così producendo il proprio Statuto.

È vero che le due norme (l'art. 123 Cost. e la L.C. 2/2001 – in particolare, per la Sardegna, l'art. 3) non sono perfettamente uguali tra loro, ma le differenze sono per niente sostanziali. La differenza più rilevante può apparire la mancata menzione presso la L.C. 2/2001 (laddove questa definisce il potere legislativo di auto-organizzazione delle Regioni ad autonomia speciale) della “determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” accanto alla menzione comune ad entrambe le norme della “determinazione della forma di governo”. Ma, come è stato osservato, la menzione assente presso la L.C. 2/2001 è comunque ininfluyente, in quanto essa nulla aggiunge alla “ordinaria potestà legislativa” del “patrimonio autonomistico” di ogni Regione⁴⁴. Né ha maggiore portata differenziante la menzione – presente, invece, nella L.C. 2/2001 e non nell'art. 123 Cost. – degli obblighi – a carico, quindi, delle Regioni ad autonomia speciale – della “armonia con i principi dell'ordinamento della Repubblica” (oltre che “con la Costituzione”) nonché della “osservanza di quanto disposto nel presente Titolo”⁴⁵.

La terminologia specifica introdotta per le Regioni ad autonomia speciale, con la dicotomia e, anzi, con la vera e propria contrapposizione terminologica e concettuale tra “Statuto” e “Legge statutaria” (e con tutta la connessa dialettica, anche procedimentale, tra le due ‘categorie’)⁴⁶ è soltanto una (pessima) ‘invenzione’ linguistica, diffusa in dottrina sebbene sia difficile attribuirle una compiuta paternità dottrinale⁴⁷; essa è stata adottata legislativamente dalla

⁴⁴ M. CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle Regioni speciali*, in *Federalismi* [rivista telematica] 3/2008, p. 10 (e in O. CHESSA - P. PINNA, a cura di, *La riforma della Regione*, cit.): “Se si considera il testo dell'art. 123 Cost., sembra piuttosto agevole rilevare che la sola previsione della ‘forma di governo’ in senso stretto, per i soli profili relativi al potere della regione di derogare alla disciplina stabilita dalle disposizioni costituzionali in materia, continua a svolgere la funzione di norma attributiva di una competenza che la Regione non avrebbe in base alla sua ordinaria potestà legislativa. Tutte le restanti previsioni, concernenti i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento [...] non aggiungono alcunché al ‘patrimonio autonomistico’ della Regione”.

Per quanto poco probante, si deve – in ogni caso – non dimenticare che a questa tesi accede la stessa Legge statutaria sarda, la quale, all'art. 1, recita: “La presente legge, in attuazione dell'articolo 15, comma secondo, dello Statuto speciale della Sardegna, disciplina la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione [etc.]”.

⁴⁵ O “stabilito nel presente Statuto” (così per la Regione Sicilia) o “disposto nel presente Capo” (così per la Regione Trentino – Alto Adige).

⁴⁶ In Sardegna, una delle ragioni del contendere a proposito del processo di riforma statutaria è stato l'ordine cronologico tra riforma della “Legge statutaria” e riforma dello “Statuto”.

⁴⁷ Ad esempio, A. RUGGERI, *Elezioni dirette dei presidenti regionali, riforma degli statuti, prospettive della specialità*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 2000, p. 213 usa la espressione “legge statutaria”

Regione Sardegna, la quale (ad onta delle vacue dichiarazioni di “sovranità del popolo sardo”)⁴⁸ ha ‘stabilito’ di non potersi/doversi dare uno “Statuto” ma soltanto una “Legge regionale statutaria”⁴⁹.

Tale terminologia e dogmatica, adottate dalla Regione sarda, negano rotondamente entrambe le affermazioni/assiomi costituzionali, che abbiamo visto nel confronto tra l’art. 123 Cost. e la L.C. 2/2001. Secondo tali terminologia e dogmatica: 1) lo “Statuto” non determina la forma di governo della Regione ma determina (o meglio ex art. 117 Cost. 4° comma – modificato con la L.C. 3/2001 di riforma del Titolo V della Parte seconda – ‘delimita’) le competenze della Regione; 2) lo “Statuto” non è una legge regionale ma è una legge dello Stato.

In realtà, il ‘riconoscimento’ (semplicemente doveroso) anche alle Regioni ad autonomia speciale (avvenuto con la L.C. 2/2001) del potere (già attribuito generalmente alle Regioni dall’art. 123 Cost.) di “determinare” (“in armonia con la Costituzione”) la propria “forma di governo”, sanziona e consacra, esplicita e certifica, al di là di ogni ragionevole dubbio, il potere statuyente anche di queste Regioni e la perdita – corrispondente – da parte dello Stato del potere statuyente anche nei loro confronti; condannando gli Statuti storici (‘ottriati’ dallo Stato con leggi costituzionali) a perdere la natura di “Statuto speciale”, per ‘residuarsi’ (una volta che tali Regioni abbiano provveduto a determinare la propria “forma di governo”) in mera determinazione/delimitazione speciale delle competenze attribuite alle Regioni – quindi – ad autonomia speciale. Si tratta né più né meno di ciò che, come noto, lo Stato (ente “sovrano”, titolare della *Kompetenzenkompetenz*; mi si passi la definizione volutamente scolastica) deve fare e continua a fare per tutte le Regioni autonome (sia pure in forme diverse, cioè: in maniera ordinaria per le Regioni ad autonomia ordinaria e in maniera speciale per le Regioni ad autonomia speciale) senza che nessuno possa pensare e/o dire che lo Statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria sia, cumulativamente, il Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Una terminologia/dogmatica rispettosa del dettato costituzionale (e della logica) può e deve distinguere non tra Statuto e “Legge statutaria” ma tra vec-

per le Regioni a Statuto speciale e per le Regioni a Statuto ordinario e anche P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007, pp. 59 e 125, osserva che l’art. 123 Cost. non fa differenza tra Statuti delle Regioni ordinarie e Statuti - leggi regionali delle Regioni speciali.

⁴⁸ Nella “Relazione al disegno di legge statutaria” era scritto: “La specialità sarda [...] non può ridursi a termine vuoto [...] Deve viceversa trovare [...] quel “di più” di autonomia che differenzia la Sardegna rispetto alle altre Regioni (che non a caso continuano a definirsi come “ordinarie” proprio in ragione della loro confermata diversità delle Regioni “speciali”). Questo “di più” di autonomia deve necessariamente tradursi in poteri più incisivi ed estesi, in competenze più vaste: in una parola, in un livello di sovranità più grande di quello del quale godono le altre regioni italiane”; cfr., *supra*, nt. 41.

⁴⁹ La denominazione ufficiale, adottata nel BURAS del 18/07/2008, contenente la promulgazione della legge di determinazione della forma di governo della stessa Regione sarda, è “legge regionale statutaria”.

chio (e autonomisticamente imperfetto) Statuto - legge costituzionale e nuovo (e autonomisticamente perfezionato) Statuto - legge regionale.

3. *Natura anti-democratica di tale terminologia/dogmatica*

La terminologia/dogmatica invece preferita – in particolare – dalla Regione sarda, ha inoltre rivelato e continua a rivelare, sia nell’uso che fa della parola “Statuto” sia – corrispondentemente e complementariamente – nell’uso che fa della espressione “Legge statutaria”, la propria natura anti-democratica, la quale è la vera *ratio* politica di questa preferenza.

La negazione del nome, del rango e della dignità di “Statuto” alla legge regionale di determinazione della – nuova – forma di governo regionale (nel corso del dibattito per la scrittura di tale legge) e le sue denominazione e de-qualificazione come “Legge statutaria” hanno ingannato gravemente i cittadini sardi, i quali non hanno potuto capire la portata e la importanza della legge in discussione e se ne sono disinteressati sostanzialmente, come si è evidenziato sia durante l’*iter* di redazione della “Legge statutaria”, ‘snobbato’ anche dai mezzi di comunicazione di massa, sia in occasione del *referendum* confermativo, cui ha partecipato una percentuale molto bassa⁵⁰ dei cittadini. Poiché la partecipazione o meno dei cittadini alla redazione della legge, che determina la loro forma di governo, è decisiva per i contenuti di quella stessa legge, la assenza del protagonismo civico ha permesso all’apparato regionale (Giunta e Consiglio) la redazione e l’approvazione di una legge (la “Legge statutaria”), che ha determinato una forma di governo regionale fortemente autoritaria e centralistica, come è stato ampiamente e ‘trasversalmente’ osservato. Un autorevole esponente della medesima forza politica del Presidente della Regione sarda, ha definito la “Legge statutaria” sarda, dal punto di vista delle aperture del governo regionale alla partecipazione democratica: «più che deludente [...] una clamorosa occasione perduta»⁵¹.

⁵⁰ Vedi, *supra*, nt. 38.

⁵¹ L’on. Giorgio Macciotta ha scritto: “la Legge statutaria (la cui discussione si è concentrata sul rapporto tra Presidente e Consiglio, ignorando i rapporti con gli Enti locali, con le forze sociali, con le professionalità esterne al circuito stretto della Regione istituzione) ha ripetuto, in materia, le norme del vigente Statuto. Un’occasione sprecata” (ID., *Le spine del governatore*, in www.insardegna.eu, 01/08/2007); cfr., dello stesso Macciotta, “La Legge Statutaria: un’occasione mancata” (*ibidem*, 02/06/2007): “la concertazione sociale, che ha svolto un ruolo assai positivo nella recente vicenda nazionale e che è la regola nei rapporti europei, non è negli orizzonti della legge statutaria”; la cosiddetta ‘Legge statutaria’, anziché attivare il “federalismo interno” attribuendogli “un incisivo ruolo nel processo legislativo”, “istituzionalizza l’isolamento dalla società sarda del Consiglio regionale e delle forze politiche che in esso si esprimono”. Eppure, si tratta di una questione politica e giuridica posta da lungo tempo. In un seminario in onore di Paolo Dettori su *Le dimensioni dell’autonomismo e l’esperienza sarda* (organizzato a Sassari più di un quarto di secolo fa, nel 1980, dal romanista Pierangelo Catalano e i cui atti sono stati pubblicati 10 anni dopo [Sassari 1990] da Pietro Soddu) due uomini politici sardi di formazione culturale assai differente ma di

Corrispondentemente e complementariamente, la assegnazione del nome “Statuto” anche alla futura legge costituzionale di determinazione/delimitazione delle competenze regionali da parte dello Stato si basa sulla – e alimenta la – idea riduttiva e falsa che la questione di fondo del rapporto Stato-Regioni (la quale, in uno Stato che si caratterizza come “regionale”⁵², è la questione di fondo ‘*tout court*’) sia soltanto la questione – in sé giuridicamente e politicamente bieca – del decentramento/*devolution*⁵³ anziché la – grande – questione giuridica e politica della “forma di governo”⁵⁴. Questa (la riduzione/falsificazione della autonomia in decentramento/*devolution*) è, precisamente, la nozione di ‘autonomia’ (cui ho fatto riferimento in “Premessa”) che alligna in una cultura giuridica e politica, la quale non sa pensare e (comunque) non vuole realizzare forme di governo democratiche. Tale riduzione-falsificazione della nozione di autonomia (che, con il nome di “federalismo [fiscale]”, propugna non forme di democratizzazione ma forme di centralismo politico e di frammentazione amministrativa)⁵⁵ è foriera di conseguenze disastrosamente negative: in generale e sui tempi lunghi per tutte le Regioni dello Stato italiano e per lo stesso Stato italiano nel suo complesso ma in particolare e immediatamente per Regioni come la Sardegna, in situazione contingente di svantaggio, ciò che anche già è stato e resta oggetto di osservazione condivisa⁵⁶.

uguale fede democratica e di uguale caratura istituzionale, Luigi Berlinguer e Giuseppe Pisanu, concordavano sul “fatto che i Comuni sono stati soffocati da una seconda forma di accentramento successiva a quella statuale, che è stato l’accentramento regionale” (Berlinguer) e sulla necessità della “partecipazione reale alle scelte nazionali” da parte dei Comuni oltre che delle Regioni (Pisanu).

⁵² Questa definizione paradigmatica dello Stato italiano si trova, ad esempio, nel sito ‘internet’ del Consiglio regionale della Sardegna. Lo Stato italiano è considerato il primo esempio contemporaneo di “Stato regionale”, seguito dalla Spagna, dal Portogallo e, con differenze più o meno rilevanti, dalla Francia, dal Belgio, dal Regno Unito, dalla Polonia; cfr., per la dottrina, C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002; AA.VV., *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor. Atti del Convegno (Milano, 1-2 dicembre 2000)*, Milano, 2002.

⁵³ Vedi esemplarmente, R. BIN, *Introduzione: che cosa non deve essere scritto negli Statuti*, cit., *supra*, alla nt. 41, ove (poiché per “Statuti” delle Regioni ad autonomia speciale si intende quelli ottratti dallo Stato) si assegna a tale sorta di “Statuti” la sola funzione di determinare/delimitare le “competenze” di quelle Regioni; cfr. G. DEMURO, *Il nodo delle competenze. Come si scrivono gli elenchi? sempre* in R. BIN e L. COEN, a cura di, *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, cit., p. 63 ss.

⁵⁴ Vedi, ancora esemplarmente, R. BIN, *Autonomia statutaria e ‘spirito della costituzione’*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/3 2004, anno XXV - marzo/aprile e maggio/giugno [Relazione al Convegno “La forma di governo regionale alla luce della sentenza n. 2 del 2004 della Corte Costituzionale”, Facoltà di Scienze politiche dell’Università della Calabria, 5 marzo 2004], prgf. 6: “Ho sempre sostenuto che un rafforzamento dell’autonomia regionale non possa che incominciare da un’ampia autonomia statutaria, ed in particolare dalla possibilità di scegliersi forma di governo e sistema elettorale”; cfr., tuttavia, *supra*, le ntt. 41 e 53.

⁵⁵ Che riprendono e accentuano la storica deriva nord-americana della tradizione federativa mediterranea ed europea; di “accentramento politico” e “decentramento amministrativo” parla, infatti, a proposito del federalismo statunitense, Tocqueville (A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Torino, UTET, 1981, p. 110; cfr., *infra*, la nt. seguente).

⁵⁶ Rinvio per approfondimenti, a due miei interventi precedenti: *Federalismo e de-centramento: i caratteri e le distinzioni*, in AA.VV., *Il Federalismo Sardo [Quaderni della Fondazione – Atti del Convegno Cagliari 6-7*

4. Una rivoluzione culturale: ripartiamo dalla questione della “forma di governo”

In questa nostra Regione, ricca di potenzialità ma afflitta da tanti problemi attuali – tra i quali, da ultimo ma non per ultimo, la prassi deplorabile di affrontarli con la ‘scorciatoia’ rozza e inefficiente/inefficace del “governatorato”⁵⁷ – serve, dunque, una rivoluzione culturale: noi, cittadini sardi, dobbiamo togliere la testa dal sacco di un sistema semantico e concettuale ingannevole per riappropriarci della capacità di ragionare giuridicamente e politicamente. Per farlo, dobbiamo ripartire dalla terminologia e dalla dogmatica costituzionali, secondo le quali lo Statuto (anche per le Regioni ad autonomia speciale) è la legge regionale che, in armonia con la Costituzione, determina la forma di governo della stessa Regione.

Dobbiamo – in altri termini – ri-assumere la questione della forma di governo sia come questione statutaria centrale sia come questione costituzionale centrale, nonché come terreno di scontro e di incontro, di discontinuità e di continuità tra Costituzione e Statuto o meglio (come dirò subito) tra Statuto e Costituzione.

Occorre una precisazione *in limine*. Una volta rilevato che la espressione “determinazione della forma di governo” qualifica esaurientemente il potere statuyente delle Regioni, sia ad autonomia ordinaria sia ad autonomia speciale⁵⁸, non possiamo⁵⁹ applicare alla formula costituzionale (di definizione del potere statuyente regionale come potere di determinazione della “forma di governo”) la

dicembre 2001, Ed. Fondazione Sardinia] Cagliari, 2003, pp. 107-116 e *Costituzione italiana e Statuto sardo tra federalismo vero e federalismo falso*, in *Quaderni Bolotanesi*, n. 31, anno 2005, pp. 29-45; cfr., più recentemente, il mio *‘Modello’ romano e ‘costituzionalismo latino’*, in *Teoria del Diritto e dello Stato. Rivista europea di cultura e di scienza giuridica*, 2007, n. 2, p. 250 s.

Per quanto, in Italia, il confronto tra prelievo fiscale operato nelle regioni del sud e prelievo fiscale storicamente e attualmente operato nelle regioni del nord, mostri una “realità un po’ più complessa” della *vulgata* di un “Mezzogiorno assistito e sprecone” (G. MACCIOTTA, *Federalismo fiscale e Mezzogiorno*, in *Argomenti umani*, 10/2008, p. 99 ss.) ancora secondo uno studio recente della CGIA Mestre (Associazione Artigiani e Piccole Imprese), “il federalismo fiscale al Sud non conviene”: “Al Sud, a fronte di misure così pesanti da applicare ai propri cittadini, chi è favorevole ad una eventuale riforma federale del nostro sistema fiscale? Oggettivamente credo quasi nessuno [scrive il segretario, della CGIA, Giuseppe Bertolussi] ... appare evidente che per gli amministratori locali meridionali la strada del federalismo fiscale sarà lastricata da forti tagli alla spesa corrente” (ASCA, Agenzia stampa quotidiana nazionale, Roma, 3 maggio 2008).

⁵⁷ Su cui mi sono espresso già in tempi non sospetti: G. LOBRANO, *La politica e le istituzioni. Le fatiche della democrazia o la scorciatoia del governatore?*, in *Presenza. Periodico della CISL Sarda*, a. XX, n. 102 aprile 2004 [Atti del Seminario *Il presente e le frontiere dello sviluppo in Sardegna*, Cagliari, 10 febbraio 2004], pp. 12-19.

⁵⁸ E, quindi, non si pone il problema di spiegare la menzione, per il potere statuyente di queste ultime Regioni, *soltanto* della determinazione della forma di governo a fronte della menzione *anche* della determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, per il potere statuyente delle Regioni ad autonomia ordinaria; vedi, *supra*, nt. 44.

⁵⁹ Né, come cittadini sardi, abbiamo ‘interesse’ a farlo.

distinzione della “forma di governo” dalla “forma di Stato”, adducendo che la seconda e più importante “forma” sarebbe evocata dalla espressione “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” e, quindi, soltanto a proposito del potere statuyente delle Regioni ad Autonomia e Statuto ordinari⁶⁰.

Resta, invece, il problema della portata da attribuire alla espressione “forma di governo” nel contesto autonomistico in generale e questo problema è risolto dalle stesse norme costituzionali fino qui considerate: l’art. 123 Cost., integrato dagli artt. 121 e 122, e la L.C. 2/2001 (in particolare, per la Regione Sardegna, l’art. 3). Secondo tali norme, oltre le forme elettorali (le quali interessano gli eletti e gli aspiranti tali, molto più che gli elettori) rientrano nella determinazione statutaria della forma di governo: 1) “i rapporti tra gli organi della Regione” (tra i quali “organi” va annoverato il Consiglio delle autonomie locali) cioè (per usare espressioni proprie del patrimonio costituzionale) l’“equilibrio” tra “potestà legislative” ed “esecutivo” e 2) la ‘partecipazione popolare’, che si esprime per mezzo dei *referendum*⁶¹. Si tratta, dunque, di una nozione – relativamente – ampia di ‘forma di governo’⁶², ragione per cui le difficoltà a realizzare una riforma statutaria o a redigere un nuovo Statuto di – grande – respiro democratico (anche per le Regioni ad autonomia speciale) sono nella testa (cioè, appunto, nelle categorie terminologiche/concettuali) dei manipolatori delle istituzioni (i professori, i politici e i giudici)⁶³ molto più che nel dettato costituzionale.

Se il *quantum* di potere statuyente, assegnato dal legislatore costituzionale al legislatore regionale per la determinazione della forma di governo regionale, è,

⁶⁰ Vedi, ad es., LORENZA CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 4, luglio-agosto 2004, pp. 920-925.

⁶¹ Tralasciamo la nozione della “partecipazione” espressamente formulata nel testo della Legge statutaria sarda (art. 2), come partecipazione dei cittadini alla ‘informazione informatica’; nozione che sarebbe soltanto risibile se non provenisse da un ‘governatore’ impresario informatico.

⁶² Rousseau – che, ovviamente, tiene conto di Bodin – fa coincidere la forma di Stato con la forma di sovranità e insegna che la Repubblica è la “forma di Stato retta da leggi” (*Contrat Social*, II. 6 “La République est un Etat régi par des lois [...]”) circoscrivendo il discorso sulla forma di governo al solo potere esecutivo e, secondo Jean-Jacques Chevallier, la distinzione fra sovranità e governo è una grande “invenzione” di Rousseau (“*Le mot et la notion de gouvernement chez Rousseau*”, in AA.VV., *Études sur le Contrat social*, cit., p. 311: “Que Rousseau ait tout enflammé mais rien “inventé” selon un mot de Mme de Staël, est faux, tout au moins en matière de politique [...] La distinction du souverain et du gouvernement [...] constitue une invention de première grandeur”; vedi anche D. MAROCCO STUARDI, *Alcune osservazioni circa la distinzione tra ‘soveraineté’ et ‘gouvernement’ nella ‘République’ e nel ‘Contrat social’*, in *Il pensiero politico*, 23, 1990, p. 19 ss., a proposito del nesso con la dottrina di Bodin; cfr. il mio *Res publica res populi. La legge e la limitazione del potere*, Torino, 1996, prgff. C.II.1.a e D.I.1).

⁶³ Vedi, per una approssimazione allo stato del dibattito, M. PLUTINO, *La forma di governo regionale: (poche) certezze e (molti) dubbi tra qualità della legislazione e riforma ‘federalista’ dello stato*, in *Cahiers européens*, 2000; cfr. P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della ‘forma di governo’ della Corte Costituzionale*, in *Quaderni costituzionali Rivista italiana di diritto costituzionale*, n. 3, settembre 2004, pp. 569-600 e G. E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo ‘standard’* (Nota a Corte cost. 2 dicembre 2004, n. 372 e Corte cost. 6 dicembre 2004 n. 379), in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 4, luglio-agosto 2005, pp. 606-618.

dunque, tutt'altro che insignificante o angusto, resta però – ovviamente – la obbligazione degli Statuti (leggi) regionali alla “armonia” con la Costituzione. Da ciò discende la eventualità che, per realizzare compiutamente una riforma statutaria di un certo genere, sia necessario porre mano ad una riforma costituzionale dello stesso genere. Ciò, tuttavia, non significa affatto che – ad esempio – noi Sardi dobbiamo, quindi, attendere le determinazioni statali per decidere i nostri orientamenti. Nel contesto autonomistico, nel quale siamo o nel quale dovremmo essere, è anche vero (anzi, è anche ‘più vero’) il contrario. È, cioè, anche (più) vero che, se vogliamo una riforma costituzionale di un certo genere, dobbiamo porre mano a una riforma statutaria dello stesso genere.

Se noi, in Sardegna, facciamo la scelta di una forma di governo caratterizzata dalla concentrazione autoritaria del potere decisionale (come, sciaguratamente, è stato fatto con la “Legge statutaria”, anche se poi questa legge non ha avuto la necessaria conferma referendaria)⁶⁴ certamente non abbiamo né titolo soggettivo né possibilità oggettiva di chiedere una forma di governo caratterizzata dalla partecipazione a livello statale. Viceversa, è necessario/sufficiente che la Regione sarda avvii (chiaramente e fortemente) una riforma della propria forma di governo in senso democratico, per potere e – prima ancora – per sapere promuovere una forma di governo omologa a livello nazionale.

Abbiamo, quindi, una ragione ulteriore per dedicare grande attenzione alle scelte statutarie che noi Sardi facciamo nella Regione sarda: perché stiamo – contestualmente – concorrendo alle scelte costituzionali che saranno fatte per noi e – forse – contro di noi nello e dallo Stato italiano.

5. *Per una specialità insulare espansiva*

Occorre, in conclusione, rovesciare la concezione vecchia (e, a seconda del punto di vista, furbesca/ottusa) dell'autonomia, di tipo difensivo, ovverosia volta soltanto a ritagliarsi spazi protetti rispetto alla volontà dello Stato, e adottare – invece – una concezione nuova dell'autonomia, di tipo espansivo, ovverosia volta anche a concorrere alla formazione di quella volontà (nonché di volontà più ampie, in una prospettiva sia europea sia mediterranea)⁶⁵.

⁶⁴ Vedi, *supra*, nt. 38.

⁶⁵ Nonché ‘mondiale’. Sebbene gli economisti siano (fossero?) concordi nel credere che il suo contrario, la “globalizzazione”, di per sé non soltanto “fa crescere il reddito mondiale” ma favorisce i “paesi poveri” (così ancora l'8/2/2007, F. PIGLIARU, *Globalizzazione, istruzione, sistema di welfare*, consultabile sul ‘sito internet’ dell'autore) come giurista, continuo a credere necessaria, non per la “crescita del PIL” (fino a quando?) ma per una migliore qualità della vita di tutti, quanto meno la tensione a un governo mondiale (“universale”) democratico, che l'umanità ha realmente tentato (P. CATALANO, *Linee del sistema sovranazionale romano*, Roma, 1965; cfr. D. ZOLO, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, 1995) prima dell'affermarsi della dottrina smithiana (?) della “invisible hand” del mercato (su cui A. RONCAGLIA, *Il mito della mano invisibile*, Bari, 2005).

Per fare ciò, la specialità deve trasformarsi da luogo (come è oggi) di applicazione ultima (se non ‘estrema’) delle logiche dominanti in materia di autonomia (vedi, *supra*, prgf. III) a luogo di ri-elaborazione propositiva della nozione stessa di autonomia.

Allora: la nuova frontiera della specialità della Autonomia sarda sta nella capacità (sapienza giuridica e volontà politica) che avrà – o meno – la Sardegna di prefigurare al proprio interno e – pertanto – di esportare al proprio esterno una forma di governo ‘democratica’. Del resto, la nostra specialità è fondata essenzialmente – se non esclusivamente – sulla nostra “insularità” e i grandissimi teorici delle ‘forme di governo’⁶⁶ del nascente diritto pubblico costituzionale, Montesquieu e Rousseau, convenivano sulla vocazione affatto speciale delle Isole alla forma di governo contrassegnata dalla libertà⁶⁷. Si tratta – finalmente! – di una specialità che non dobbiamo chiedere ad altri ma che dobbiamo dimostrare noi stessi.

Sono essenzialmente due i terreni sui quali non può non misurarsi una riforma democratica della forma di governo: i processi di formazione della volontà pubblica e i mezzi di difesa della libertà dal potere. Faccio, allora, due esempi di riforme assolutamente necessarie per uno Statuto che aspiri alla democrazia. Il primo esempio riguarda i processi di formazione della volontà pubblica: mi riferisco alla necessità di potenziare il Consiglio delle Autonomie locali, l’istituzione introdotta in Italia dalla riforma costituzionale del 2001 sull’onda di una crescita mondiale del ruolo ‘politico’ delle Città, come strumento di inserimento effettivo del sistema delle Autonomie locali nel circuito decisionale regionale⁶⁸. Il secondo esempio concerne gli strumenti di garanzia del rapporto tra i cittadini e l’apparato regionale: mi riferisco alla necessità di potenziare il Difensore civico, l’altra istituzione che, in questi ultimi decenni, si è proposta, sempre a livello mondiale, come strumento di difesa dei cittadini contro gli abusi del potere⁶⁹. Sia detto per inciso, nella “Legge statutaria” pro-

⁶⁶ In senso ampio, perché (vedi, *supra*, nt. 61) secondo Rousseau (con il quale convengo) per “governo” si deve intendere esclusivamente l’esecutivo.

⁶⁷ Secondo Montesquieu, *Esprit des lois* XVIII 5 “Des peuples des îles”: “Les peuples des îles sont plus portés à la liberté que les peuples du continent”. Secondo Rousseau, *Contrat social* II 10: “Il est encore en Europe un pays capable de législation; c’est l’Isle-de-Corse. La valeur et la constance avec laquelle ce brave peuple a su recouvrer et défendre sa liberté, mériterait bien que quelque homme sage lui apprît à la conserver”.

⁶⁸ Vedi G. LOBRANO, *Città, municipi, cabildos*, in *Roma e America. Diritto romano comune*, n. 18, a. 2004 [ma pubblicata nel 2005], pp. 169-191.

⁶⁹ Vedi G. LOBRANO, *Del Defensor del Pueblo al Tribuno de la Plebe: regreso al futuro. Un primer bosquejo de interpretación histórico-sistémica. Con atención particular al enfoque bolivariano*, in P.P. ONIDA – E. Valdés LOBÁN a cura di, *II Seminario en el Caribe Derecho Romano y Latinidad: Identidad e Integración Latinoamericana y Caribeña – Memorias – “Patria es humanidad”*, José Martí, edición por Facoltà di Giurisprudenza della Università di Sassari, Italia – Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México – Universidad de Pinar del Río, Cuba, Sassari, 2007 [atti del convegno La Habana, 12 al 14 de febrero de 2004], pp. 267-316.

dotta dalla Regione essenzialmente per assicurare il potere del ‘governatore’, il Consiglio delle autonomie continua a non contare nulla e il Difensore civico è semplicemente “dimenticato”.

I risultati delle ultime elezioni politiche, con il rientro al governo della Repubblica Italiana di un partito che si chiama “Lega Nord” (*sic!*) rendono particolarmente urgente queste nostre scelte statutarie; anzi, a causa del tempo perso con la cosiddetta “Legge statutaria”, siamo già pesantemente in ritardo. Gli esiti elettorali statali comportano, infatti, una accelerazione del processo di riforma costituzionale, precisamente (dobbiamo credere)⁷⁰ secondo la vecchia logica ‘devoluzionistica’ già espressa nel 2006. È assolutamente ovvio che, a fronte di una – rinnovata – spinta per la riforma costituzionale nel senso del centralismo politico non limitato ma ‘esaltato’ dal decentramento amministrativo (spinta che si preannuncia molto forte per il crescere del numero – se non della qualità – di sostenitori e di argomentazioni) la Sardegna non potrà più confidare nella reazione conservatrice, come è stato in occasione del *referendum* del 2006, con il quale abbiamo bocciato – giustamente – la riforma costituzionale coeva.

Così come lo Statuto, anche la Costituzione non va santificata, va riformata in meglio. Ma la pro-posizione difensiva-reazionaria – sicuramente – perdente va sostituita con la pro-posizione espansiva-‘rivoluzionaria’ – almeno potenzialmente – vincente di un modello costituzionale-statutario o, meglio, statutario-costituzionale alternativo a quello dell’accentramento politico e della frammentazione amministrativa all’insegna dell’egoismo (fiscale): un modello statutario-costituzionale democratico, che assicuri ai cittadini Sardi il ‘peso’ cui hanno diritto e cui – quindi – giustamente aspirano sia nel[la forma di] governo regionale sia (insieme ai cittadini delle altre Regioni italiane) nel[la forma di] governo statale.

⁷⁰ E puntualmente iniziamo a verificare: in un ‘workshop’ organizzato l’8 novembre 2008, ad Asolo, in provincia di Treviso, dalle fondazioni “Farefuturo” (di area An) e “ItalianiEuropei” (di area Pd), Gianfranco Fini e Massimo D’Alema sembrano aver trovato piena intesa sulla necessità di procedere in maniera condivisa alla riforma federativa dello Stato italiano, ricorrendo ancora allo strumento della Commissione parlamentare bicamerale. Ma ciò che è qui interessante e preoccupante (e che tutte le agenzie di stampa hanno evidenziato) è la affermazione di D’Alema, secondo il quale, nel nuovo contesto federale, “Bisogna rafforzare la capacità dello Stato centrale di svolgere tre funzioni: programmare, controllare, valutare”. Ora, se c’è una attività che, in un rapporto federale vero, deve essere oggetto di partecipazione degli enti federati è precisamente la programmazione. Per approfondimenti circa il federalismo vero e il federalismo falso, vedi miei contributi citati, *supra*, alla nt. 57.

Graziano Milia

Condivisione e partecipazione per lo sviluppo dell'Isola: un nuovo rapporto con il sistema delle autonomie locali

Prima di tutto un ringraziamento all'Associazione tra gli ex consiglieri regionali. Mi pare che i cicli di seminari che avete organizzato in collaborazione con la Facoltà di Scienze Politiche siano un'iniziativa giusta – non solo celebrativa – per i sessant'anni di autonomia regionale. Non sempre abbiamo (in Italia, ma anche in Sardegna) la capacità di sottrarre all'agone politico la discussione sulle regole e sulle carte costitutive. Non abbiamo questa abitudine ed è un problema che ci trasciniamo da molto tempo, anche se in alcuni momenti della nostra storia recente ci siamo riusciti. Penso, ad esempio, al dopoguerra, penso alla tanto vituperata “Prima Repubblica”, laddove si aveva la capacità di mettere da parte le divisioni politiche per ragionare tutti insieme sulle risoluzioni o sulla scrittura di determinate regole. Quindi, ben vengano questi momenti.

Il mondo è cambiato tantissimo e sta cambiando con una velocità impressionante. Per essere chiari, cambia anche in queste ore. E allora, se pensiamo al rapporto tra il sistema delle Autonomie locali, agli assetti istituzionali, alla loro utilità e necessità, noi dobbiamo ragionare su una questione di non poco conto. Dico questo perché negli ultimi anni stiamo affrontando troppe discussioni all'insegna del “serve o non serve”, del “necessario o non necessario”, senza avere però un quadro di riferimento generale e complessivo ben chiaro. Insomma, se si pensa a un assetto istituzionale occorre chiedere a cosa serve; se si pensa alla riforma dello Statuto autonomo della Sardegna noi possiamo forse ragionare su quella riforma senza fare una riflessione che parta dal dire e dal discutere su che cosa vogliamo che sia la Sardegna oggi e domani? Credo che sia inevitabile: è la cornice, chi siamo e cosa vogliamo diventare. E questo, peraltro, è il preambolo dello Statuto catalano, uno Statuto di identità (in questo ha ragione Bauman) dove l'identità non è solamente quello che si è stati e quello che si è, ma innanzitutto è ciò che si vuole diventare.

Ecco perché noi dobbiamo avere la capacità di ragionare sulla necessità e sulla utilità in un contesto che parte sostanzialmente dai ragionamenti del prof. Lobrano e, cioè, dalle grandi questioni che regolano il mondo. Questo mondo nuovo ha bisogno di Europa e l'Europa ha capito – più di quanto abbiamo capito noi in Sardegna – che ha bisogno delle Autonomie locali. Basta leggersi la dichiarazione di Berlino dell'anno scorso, basta leggersi la chiusura del vertice di Lisbona, dove si dice chiaramente che le decisioni devono essere

assunte con il coinvolgimento delle Autonomie locali: ecco, la partecipazione sta tutta lì.

Da questo punto di vista dobbiamo chiederci perché l'Europa ritiene importante tutto ciò. Lì c'è una consapevolezza che il mondo, per come sta evolvendo, ha bisogno di maggiore partecipazione, di maggiore condivisione. Che non è solo un fatto di democrazia in sé, piuttosto un fatto di crescita comune: per dirla con Trigilia, non si ha sviluppo se non si ha mobilitazione collettiva. Ecco, vi è questa consapevolezza anche perché abbiamo la necessità di far vivere, per certi versi, la difesa dell'Europa rispetto all'aggressività di altri mondi (penso all'India e alla Cina) e di farla vivere il più vicino possibile ai cittadini. Questo possiamo farlo solo ed esclusivamente attraverso un rapporto normato e regolato con il sistema delle Autonomie locali. Da questo punto di vista il ragionamento di Lobrano sul Consiglio delle Autonomie locali è assolutamente condivisibile.

Quindi, a quale Regione dobbiamo pensare? Noi abbiamo fatto lo Statuto del 1948, abbiamo avuto una storia e una vicenda autonomistica importante, abbiamo attraversato periodi storici anche diversi. Avevamo in un primo momento la necessità di rafforzare l'autonomia, non solo in rapporto con lo Stato, ma anche internamente. Quando negli anni Sessanta si è fatta la politica dei Piani di Rinascita si aveva in quella fase, inevitabilmente, bisogno di una Regione forte, di una Regione che avesse anche degli elementi di dirigismo. Vi era quella necessità perché era una politica che aveva tratti forti di rivendicazione nei confronti dello Stato centrale. E anche perché doveva garantire allo Stato che quell'investimento che si faceva avesse una conduzione, un timoniere.

Quella fase è passata e – come avrete capito dalle parole di Tore Cherchi – oggi siamo in una fase completamente diversa. Oggi abbiamo bisogno d'altro, abbiamo bisogno di condivisione, abbiamo bisogno di partecipazione. Un esempio (non mi nascondo dagli esempi, anche più complessi e più scomodi): la questione dell'urbanistica. Metto da parte per un attimo un ragionamento che non condivido per niente, cioè la scelta di fare un piano regionale paesaggistico senza aver fatto prima la legge urbanistica. Penso infatti che prima occorra darsi delle norme precise, una legge, poi passare agli strumenti attuativi. Noi abbiamo fatto uno strumento attuativo con una legge vecchia e infatti abbiamo gli amministrativisti della Sardegna che si fanno d'oro con le discussioni davanti al Tar. Perché nasce proprio da lì questo meccanismo delle intese, che vedono partecipare i politici e non i dirigenti, una cosa superata dalla "Legge Bassanini" alla fine degli anni Novanta.

All'inizio, badate, c'era un'idea che io condivido ancora oggi. Quando si fermò tutto, cosa si disse? Si disse: "Noi abbiamo una ricchezza e corriamo il rischio di perderla perché è saltato lo strumento in base ai ricorsi, al Tar, al Consiglio di Stato e così via. Fermiamoci un attimo e discutiamo". C'era un'intuizione felicissima. Si disse anche di fare a monte un piano sullo sviluppo turi-

stico che si voleva dare alla Sardegna e poi di metterlo su carta. Invece, si è seguito un percorso totalmente diverso. Abbiamo mantenuto fermo l'impianto – che io ancora oggi condivido – che è quello di salvaguardia, di sviluppo equilibrato, però lo abbiamo imposto. Noi non possiamo sottrarre ai Comuni e alle Province le loro competenze. E non perché Tore Cherchi o Graziano Milia si sentano scavalcati, piuttosto perché il problema è che quelle scelte non “passano” nei territori e non sono più condivise. E quindi, quella barriera che stai mettendo cadrà e cadrà male, cadrà nel peggiore dei modi perché la cultura della difesa di quei territori, in quei territori, non è “passata” attraverso la partecipazione e condivisione. Ecco perché (torniamo alla battuta di Trigilia) per lo sviluppo locale si ha bisogno della mobilitazione; ecco perché, anche nelle scelte concrete, il mondo di oggi ci impone la condivisione, il dialogo, il raggiungimento delle intese.

È stata fatta la legge n. 9, citata prima da Tore Cherchi. Abbiamo recuperato un ritardo di anni. La legge n. 9 è quella che trasferisce una serie competenze e di funzioni ai Comuni e alle Province. Adesso, caro prof. Lobrano, forse si metterà a ridere. Di recente ne ho scoperto una troppo bella. Tra le competenze trasferite alle Province ci sono anche le scuole civiche di musica. Insomma, dobbiamo trasferire a queste ultime le risorse. E ho scoperto – leggendo la legge n. 9 – che nel momento in cui facciamo il piano dobbiamo mandarlo alla Commissione competente del Consiglio regionale, che esprime un parere vincolante. Questo mi ricorda un po' le vicende di quando ero Sindaco di Quartu Sant'Elena, di quando dovevamo piantare le palme al Poetto. Ebbene, scoprii che dovevamo pagare un canone di occupazione demaniale alla Regione.

Ho fatto l'esempio delle scuole civiche di musica, ma ce ne sono tantissimi altri. Allora: la legge n. 9 è entrata in vigore dopo un anno (o sta entrando timidamente in vigore dopo un anno), mentre l'intesa è stata sottoscritta l'altro giorno, dopo grandi fatiche e polemiche. Il Consiglio delle Autonomie locali, l'anno scorso, scrive il suo parere. Nella parte terminale del parere – circa venti righe – scrive alcune considerazioni e alcuni indirizzi proprio sul trasferimento, ma viene assolutamente ignorato. Ebbene, quest'anno l'intesa è stata raggiunta proprio sulla base di quelle venti righe. Da questo punto di vista, evidentemente, qualche problema lo abbiamo e dobbiamo cercare di superarlo. Il problema non è di architetture, ma è un problema di profilo culturale nell'azione di governo. O si assume nel profilo culturale dell'azione di governo la condivisione, la partecipazione e lo strumento delle intese vere, altrimenti non potrà esserci alcun cambiamento e meno che meno alcuna “rivoluzione”.

Due anni fa un assessore ad un convegno disse: “Quando si tratta di riforme sono eversivo”. Ho rappresentato all'assessore (non per ricordare gli anni bui dell'Italia del Sessanta e Settanta) che se chi esercita il potere è un eversivo, un autoritario, allora non può essere un riformatore. Vedete, è pro-

prio una questione di profilo culturale. Poi, noi amministratori locali abbiamo un mare di responsabilità, però è vero che la riforma elettorale dei Comuni ha introdotto sostanzialmente una modifica e cioè che i cittadini non sentono più il Sindaco o il Presidente di Provincia come un'appendice del resto del sistema politico. Il rapporto con gli organi elettivi è già un po' diverso: nessuno di noi si sogna di prendere a schiaffi la propria maggioranza, proprio perché poi in Consiglio ci deve andare per essere sostenuto. Quindi, il dialogo, la discussione, la moderazione dei toni, la capacità di trovare sintesi è quello che dobbiamo affermare nella nostra azione di governo.

Per chiudere, sono convinto che dobbiamo pensare a un sistema dove la Regione è tutti noi. Penso a una Regione che sia sintesi di tutti noi, di tutti i poteri, di tutti i sistemi, che abbia capacità di dare indirizzi programmatori, che abbia capacità di raccogliere ciò che si muove nella nostra isola, che abbia la capacità di fare sintesi su tutto il resto del sistema che sta nel territorio. La sussidiarietà, che significa favorire l'esercizio del potere laddove si è più vicini ai cittadini, in Sardegna sembra una parola bandita. Badate, davanti abbiamo dei problemi di sviluppo economico che sono terribili (penso al Porto canale e non vi dico cosa accadrà tra qualche settimana). E leggo con molta preoccupazione, sulle agenzie di stampa, della previsione ISTAT sullo spopolamento dei nostri paesi e città per i prossimi anni; paesi e città che si stanno spopolando proprio perché stanno perdendo funzione e ruolo. Nuoro, ad esempio, è una città che un tempo aveva funzione e ruolo di trasmissione, sintesi, rapporto tra zone interne e resto della Sardegna e dell'Italia, mentre oggi quella funzione non l'ha più. Ha ragione il Sindaco di Nuoro nel tentare la carta della cultura, dell'informazione, dell'eccellenza. Da questo punto di vista occorre aiutarlo, senza ragionare in termini inversi. Su tutto questo dobbiamo fare uno sforzo, con senso di responsabilità.

Cari Angelo Becciu, Nuccio Guaita, Andrea Raggio e Gianni Corrias, non è che eravate migliori di noi, però siete riusciti a creare momenti di crescita vera, che hanno mobilitato tanti sardi. Se quel merito storico avete avuto (pur commettendo diversi errori), la coscienza l'avete a posto. Io temo che la mia generazione questo problema non l'abbia ancora risolto. Inizio a sentire su di me il peso di non avere davvero cambiato niente in quest'Isola. E questo è il problema che la mia generazione dovrà porsi.

V. Nuove competenze, autonomia finanziaria e federalismo fiscale

6 giugno 2008

Angelo Becciu

Introduzione

Prima di cedere la parola ai nostri relatori, consentitemi di fare una ricognizione veloce sul tema del federalismo fiscale, ponendo qualche problema, anche se non in forma interrogativa, e, specialmente, astenendomi dall'entrare nel merito dei suoi meccanismi: non è di mia competenza. Sono mosso dall'intento maieutico di suscitare da parte dei nostri relatori risposte, approfondimenti, correzioni, diagnosi diverse dalle mie su una materia tanto complessa.

Su questo argomento – diciamo subito – ci siamo mossi con ritardo notevole. Il popolo delle varie leghe ne aveva fatto una bandiera per la quale si dichiaravano, e si dichiarano tuttora, disposti ad imbracciare i fucili. A noi, invece, era sembrata una rivendicazione quasi eversiva, che non ci apparteneva e che minava la coesione nazionale. Invece, dal 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione, esso è diventato legge fondamentale dello Stato con la quale si regolano in modo nuovo i rapporti finanziari tra i vari livelli di governo (Stato - Regioni - Enti locali). Ciò nonostante la valenza innovativa di questa rivoluzione a noi è sembrata talmente strana ed è stata talmente sottovalutata da sembrare un semplice aggiustamento dell'architettura costituzionale. Evidentemente, ci siamo distratti, ma *nulla quaestio*: si può recuperare questo *deficit* di attenzione.

Non ci mancano certo le potenzialità, come dimostra anche il precedente sulla attuazione dell'art. 13 dello Statuto per il Piano di Rinascita. In quella occasione, la comunità sarda e tutte le sue istituzioni si resero protagonisti di una grande mobilitazione unitaria per dare seguito e impulso a un'azione di promozione e sviluppo dell'economia e della società sarda, peraltro già avviato, fin dal '48, dalla Regione autonoma. Oggi, però, ci aspetta un impegno ancora maggiore. Ieri, infatti, si trattava di dare applicazione ad una norma dello Statuto; adesso si tratta di rifare lo Statuto.

Per comprendere appieno le implicazioni di questa fase, ritengo sia opportuno fare un confronto sinottico tra il vecchio e il nuovo testo della Costituzione e tra alcune norme dello stesso articolato riformato. Per esempio, il terzo comma dell'art. 119 della Costituzione del 1948 recitava: "Per valorizzare il Meridione e le Isole, lo Stato per legge assegna dei contributi speciali". Nello stesso art. 119 riformato è scomparso del tutto ogni riferimento alle Isole e al Meridione. Cosa vuol dire questo? Vuol dire, evidentemente, che il superamento dello storico divario Nord/Sud, non è più l'obiettivo primario della politica nazionale e che si dismette la politica della solidarietà, che era alla base di quella

scelta, inaugurando così la politica della competizione. E questo, però, senza aver prima inserito meccanismi di correzione nelle tradizionali dinamiche di formazione del reddito, al fine di ridurre il divario e la conflittualità inter-regionale.

Ma continuiamo nell'esame di questi articoli: il primo comma dell'art. 119 recita: "I Comuni, le Province e le Regioni hanno autonomia di entrata e di spesa". Il primo comma dell'art. 116 recita: "Il Friuli-Venezia Giulia, ... la Sardegna dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi Statuti speciali, adottati con legge costituzionale". Si deduce da ciò che l'art. 119 sancisce l'autonomia finanziaria e pone le premesse per il federalismo fiscale. Destinatario del provvedimento sono le Regioni a Statuto ordinario e non quelle a Statuto speciale (anche se non escluse esplicitamente), che sono regolate secondo i rispettivi Statuti. Ebbene, noi sappiamo che in quegli Statuti non è prevista nessuna autonomia e nessun federalismo fiscale. Così come, per allargare il discorso a quello che considero la grande e clamorosa contraddizione del nostro impianto costituzionale, tutto il resto della nostra Costituzione (ad eccezione del Titolo V) non prevede nessun ordinamento federalistico. Da qui nasce la fondamentale esigenza di armonizzare e conciliare le due parti della Costituzione oggi in contrasto.

Per la verità, nella riforma del 2001 c'era e c'è una norma transitoria con la quale si concede anche alle Regioni a Statuto speciale di poter fruire dei benefici del federalismo fiscale "fino all'adeguamento dei loro Statuti". Che cosa vuol dire questa norma "paracadute" per le Regioni a Statuto speciale? A mio parere, serve ad evidenziare, per un verso, la natura residuale delle competenze delle Regioni a Statuto speciale rispetto a quelle attribuite alle Regioni a Statuto ordinario e, pertanto, evidenzia sempre più il ribaltamento della tradizionale politica nei confronti del Meridione e delle Regioni a Statuto speciale e inaugura la delicatissima stagione della transizione nella quale già ci troviamo.

Ed è a questo proposito che viene da chiedere se le discutibili scelte operate nella finanziaria sarda del 2007, sul trasferimento alla Regione degli oneri del servizio sanitario, del trasporto pubblico etc., siano proprio conseguenza dell'incertezza sull'applicazione delle norme di attuazione. C'è da chiedersi se non sia la confusione indotta da questa fase di transizione a rendere opinabile la legittimità delle scelte fatte sulle anticipazioni nell'ultima legge finanziaria, poi impugnate dalla Corte dei Conti e per le quali si aspetta il pronunciamento della Corte Costituzionale. Mi chiedo: che cosa succederebbe alla finanza regionale se il pronunciamento della Consulta ci fosse sfavorevole?

Come si vede, i motivi di preoccupazione non mancano. Non mancano per la situazione nella quale ci troviamo oggi, e ancor meno se pensiamo al domani, alla fase *de iure condendo*. La revisione statutaria, infatti, per l'art. 116, deve avvenire per legge costituzionale. Questo vuol dire che, in assenza di una sua approvazione in forma pattizia Stato/Regione, il nostro nuovo Statuto nascerà nel

crogiuolo del dibattito parlamentare. In esso, onestamente, non sono sicuro se i nostri legittimi interessi saranno compatibili e vincenti rispetto ai grandi interessi delle Regioni forti del nostro Paese.

Forse le mie obiezioni e preoccupazioni sono eccessive e io per primo vorrei essere smentito, smentito anche dalle conclusioni di questo seminario. Sta di fatto, però, che già oggi noi disponiamo di elementi obiettivi di giudizio ad alto tasso premonitore sulla linea di tendenza del legislatore nazionale su questo argomento. Basterà prendere in mano il disegno di legge delega sull'applicazione dell'art. 119, presentato nel settembre scorso, e il cui iter parlamentare si è bloccato per la cessazione della legislatura. Esso sicuramente verrà ripreso dal nuovo governo essendo il punto più qualificante del suo programma. Questo disegno di legge, a mio parere, è nato come strumento per fare giustizia per il Nord, che vuole riappropriarsi del proprio gettito fiscale ad alti livelli percentuali (vedasi la richiesta dell'80% della Regione Lombardia); per fare giustizia addirittura per le Regioni a Statuto ordinario che vogliono finalmente cancellare i cosiddetti "privilegi" delle cinque Regioni a Statuto speciale.

Voglio dire che su questo argomento c'è un clima strano, fumoso, reticente, nonostante le ultime dichiarazioni del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi. E, a proposito di questo clima, mi ha colpito tempo fa la risposta che sul "Corriere della Sera" l'ambasciatore Sergio Romano dava al noto fiscalista prof. Ukmar, che si dichiarava scettico sui benefici del federalismo fiscale: "Caro Ukmar – diceva Sergio Romano – non dimenticare che, con il federalismo fiscale, tra le altre cose, avremo anche la possibilità di mettere mano alle autonomie speciali". Lascio a voi decidere se questa sia una promessa o una minaccia. Così come affido alla sapienza dei nostri relatori l'eventuale risposta ad un mio un rovello: al punto in cui siamo, per noi il federalismo fiscale è un salto nel buio, oppure una grande opportunità?

Alberto Zanardi

Il sistema di finanziamento delle Regioni

Ringrazio gli organizzatori per l'invito e spero di non deluderli perché non sono un esperto di finanza pubblica e situazioni di specialità, mentre conosco il federalismo fiscale in assetti istituzionali ordinari. Però, spero di uscire da questa mia difficoltà dicendo una cosa in cui credo fortemente e cioè che anche dal punto di vista concettuale per interpretare correttamente un disegno di federalismo fiscale in situazioni di specialità – come sono le Regioni a Statuto speciale storiche ma anche le nuove autonomie che potrebbero scaturire dall'applicazione dell'art. 116 terzo comma – questi problemi non possono essere adeguatamente affrontati se non si parte dall'assetto delle Regioni ordinarie. Se non si parte, cioè, dal modo con cui finanziare un disegno di federalismo fiscale adeguato nelle Regioni a Statuto ordinario. Le Regioni a Statuto speciale devono costituire un elemento di specialità rispetto ad un disegno ordinario che riguarda le Regioni a Statuto ordinario.

In questo senso, mi sembrava opportuno riprendere alcuni punti fondamentali che sono emersi dal dibattito recente sul federalismo fiscale e che poi hanno trovato effettivo riscontro nell'ultimo anno in documenti ufficiali, quali in primo luogo il disegno di legge Prodi e la proposta di legge "lombarda" che è stata ripresa da Bossi recentemente e riproposta all'attenzione del Parlamento. Si tratta di due documenti di ispirazione diversa, con un grado di approfondimento e di dettaglio certamente differente, ma che ritengo interessante confrontare specie su quegli elementi portanti per quanto riguarda specificatamente il modello di finanziamento delle Regioni.

Da un lato mi sembra opportuno fare alcune considerazioni generali sul disegno di legge Prodi. Questa non è una proposta di legge rivoluzionaria, è una proposta di legge che riordina, che ripulisce certi elementi di incoerenza che esistono nell'attuale sistema della finanza decentrata. Consente un qualche livello di differenziazione nelle risorse finanziarie tra i territori e, quindi, sposa quello che è uno degli elementi ispiratori del federalismo fiscale e cioè che i territori devono essere almeno un po' differenti dal punto di vista delle risorse disponibili; che sposa un approccio lievemente regione-centrico nella relazione che esiste tra il livello istituzionale delle Regioni e quello dei Comuni. Tenta di mantenere nelle mani del Tesoro la capacità di governo a livello macrofinanziario, in modo particolare la capacità di governo macrofinanziario di quel sistema finanziario complesso che è la Pubblica Amministrazione nelle sue diverse articolazioni. Assegna qualche spazio di autonomia tributaria aggiuntiva alle Regioni e agli Enti

locali. Cerca – almeno a livello di affermazione – di superare il concetto di spesa storica come livello di risorse da assegnare ai vari territori e in qualche modo esplicita un riferimento ai fabbisogni standard. Cerca di distinguere tra la razionalizzazione della situazione attuale (cioè a funzioni pubbliche date nella loro ripartizione tra Stato, Regioni e Comuni) e regole di finanziamento della eventuale devoluzione futura delle funzioni di spesa.

Questo disegno di legge Prodi nasce in un modo anche un po' tormentato, nasce in isolamento rispetto all'altro asse portante di quello che dovrebbe essere un federalismo ordinario che, peraltro, è stato sviluppato durante la vita del governo Prodi e cioè il Codice delle autonomie. Quello che doveva andare a determinare le funzioni fondamentali nasce in un modo un po' confusionario perché certe volte è una mera giustapposizione di testi di origini diverse e quindi necessiterebbe di un consistente lavoro di ripulitura e di ordinamento. Nasce – e questo è un punto un po' singolare di come le riforme nascono e crescono nel nostro Paese – senza un adeguato supporto conoscitivo, quantitativo, numerico, in cui si cerchi di stimare quante sono le risorse finanziarie necessarie, come si possono effettivamente e concretamente raccogliere, cosa vanno a finanziare in termini di funzioni di spesa.

I principi generali che sono declinati dal disegno di legge Prodi sono questi: assegnazione di maggiore autonomia fiscale e maggiore responsabilizzazione a livello decentrato, in cambio della partecipazione al risanamento e del rispetto delle compatibilità macro-finanziarie in termini di vincoli rispetto all'Europa; una affermazione forte della necessità di garantire la perequazione e di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni; una affermazione della necessità di superare l'irrazionalità della spesa storica e di attribuire risorse al territorio; il riferimento ai fabbisogni standard di spesa.

Qualche parola riguardo a quelle che sono le previsioni che sono contenute nel disegno di legge Prodi circa il meccanismo di finanziamento e di perequazione delle risorse delle Regioni a Statuto ordinario. La faccenda è un po' complicata – almeno a mio modo di vedere – perché si parte da un punto iniziale che genera qualche confusione che è l'art. 119 della Costituzione, in quella contrapposizione tra il comma terzo e il comma quarto. Nel comma terzo si legge che la perequazione va fatta con riferimento a un concetto di perequazione delle capacità fiscali. Quindi, vuol dire che ci sono certe imposte assegnate a un certo livello di governo, per esempio le Regioni. Se ci sono Regioni ricche e Regioni povere dal punto di vista della dotazione di queste risorse finanziarie, le differenze vanno perequate, vanno eliminate almeno in parte. C'è un secondo concetto ed è quello che viene richiamato nel comma quarto dell'art. 119, che dice apparentemente una cosa diversa: che la perequazione non deve essere fatta con riferimento alle capacità fiscali assegnate ai diversi livelli di governo, bensì ai fabbisogni e, quindi, vuol dire che bisogna attribuire a ogni territorio e

Regione un livello di risorse sufficienti per garantire il pieno finanziamento di questi fabbisogni di spesa.

La difficoltà del disegno di legge Prodi, ma anche di altre proposte di cui si è discusso in questi ultimi anni, è stata quella di cercare di trovare una combinazione accettabile tra queste due aspirazioni perequative, tra questi due criteri di equalizzazione, che poi trovano effettivamente riscontro anche in applicazioni concrete in altri Paesi. Il modo con cui il disegno di legge Prodi ha trovato soluzione più o meno soddisfacente a questo problema è stato quello di riconoscere, nell'ambito delle funzioni attuali svolte dalle Regioni, che esistono funzioni che hanno un significato perequativo dal punto di vista sociale che è diverso rispetto ad altre funzioni. Una cosa è quando le Regioni gestiscono la sanità, una cosa è quando intervengono con fondi a sostegno dell'artigianato.

Nel primo caso – quando si tratta di prestazioni con livelli essenziali, e quindi abbiamo a che fare con funzioni di spesa in cui il significato di equalizzazione è estremamente importante e pervasivo (queste sono le funzioni di spesa relative a materie che rientrano nella tutela costituzionale dei “livelli essenziali” delle prestazioni – art. 117, comma 2, lettera m) – bisogna fare un finanziamento sui fabbisogni e deve essere completo. Quindi, se una Regione non ha la capacità di finanziamento sufficiente per finanziare pienamente i livelli essenziali delle prestazioni nella sanità, bisogna portare la dotazione fiscale di questa Regione a un livello tale da garantire il pieno finanziamento.

Poi ci sono altre spese regionali che hanno una portata perequativa di significato minore, quelle che possiamo chiamare le spese autonome, che rappresentano circa il 20% delle spese complessive della media delle Regioni a Statuto ordinario (l'80% sono le spese di natura socialmente pesanti e quindi da perequare fortemente). Su queste spese viene prevista una perequazione più debole, una perequazione sulle capacità fiscali. Quindi, una perequazione che non tiene conto delle diversità di bisogni sul territorio ma che semplicemente prende i tributi che esistono sul territorio e che sono assegnati al finanziamento di queste funzioni e li perequa, cerca di ridurre quanto meno le differenze di capacità fiscale. Tra l'altro, questa perequazione sulla capacità fiscale è prevista nel disegno di legge Prodi come un qualcosa di parziale e asimmetrico; asimmetrico in questo caso vuol dire che le Regioni che stanno al di sopra della media nazionale (non solo la Lombardia ma anche il Piemonte e l'Emilia-Romagna) non sono perequate. Tra ricchi non si perequa, si perequa al di sotto della media nel senso che la Regione più povera tra le Regioni a Statuto ordinario (la Calabria) verrà portata vicino alla media.

Infine, ci sono delle spese regionali che fanno riferimento a interventi speciali attivati per finalità specifiche. In realtà l'art. 119 comma 5 della Costituzione elenca un ambito estremamente ampio di possibilità di intervento per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei

diritti della persona, ecc. Il finanziamento di questi interventi si realizza mediante specifici trasferimenti di settore, eventualmente vincolati nella destinazione di spesa.

Aggiungo qualche osservazione sul meccanismo e sul funzionamento di questa perequazione. Vengono affiancati due criteri perequativi, due fondi perequativi a cui vengono assegnati tributi distintamente: alcuni al primo, altri al secondo. Questo, dal punto di vista economico, non è vero, perché una segmentazione dei tributi tra due diverse finalità può incentivare scelte non accettabili, non razionali da parte dei decisori pubblici. Poi, c'è una grossa lacuna: la transizione dal riferimento alla spesa storica al passaggio graduale al riferimento agli standard di spesa. Cioè un riferimento che abbia un fondamento più razionale su caratteristiche strutturali dei territori che possono adeguatamente informare la determinazione di fabbisogni di spesa.

Non sono soltanto questi i punti critici del disegno di legge Prodi. Nel disegno di legge mancano, o sono solo abbozzati, alcuni blocchi fondamentali del sistema delle relazioni finanziarie intergovernative. C'è un punto che ha fatto molto discutere e che in parte ha determinato il naufragio di questo disegno di legge che è stato presentato in Commissione Affari Costituzionali e lì è rimasto senza alcuna discussione. Sto parlando della questione del delicato rapporto tra Regioni-Comuni, che è stata risolta sul piano del realismo ma certamente non in modo sistematico; manca una regolamentazione adeguata degli aspetti dinamici del sistema di finanziamento e perequazione di Regioni ed Enti locali. Sul primo anno di finanziamento generalmente siamo d'accordo, perché esso non deve realizzare necessariamente delle rotture tra la situazione prima e dopo la riforma. Ma cosa succede dopo il primo anno di applicazione? Come verranno modificati i parametri fondamentali (fabbisogni standard, aliquote di equilibrio, ecc.)? Manca la previsione di un organo tecnico, che spesso esiste nei sistemi federali, che sviluppi le stime relative alla finanza decentrata, sul lato della spesa e dei tributi, e proponga periodiche revisioni nelle formule.

Per affrontare argomenti più vicini ai temi della discussione odierna, il disegno di legge Prodi richiama soltanto le possibilità di federalismo differenziato (art. 116 comma 3 della Costituzione) e di fatto non affronta il problema della riforma del finanziamento delle Regioni a Statuto speciale. Questo silenzio sulla specialità in realtà non è un silenzio che denuncia una sorta di inconsapevolezza dei problemi che esistono nell'ambito della finanza decentrata speciale sia per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale storiche che le nuove forme dell'art. 116. Se andiamo a prendere i lavori preparatori – a cui in qualche misura ho potuto partecipare – nel disegno di legge Prodi ci sono alcune idee abbastanza chiare sul problema di come si dovesse intervenire nell'ambito tanto delle Regioni a Statuto speciale quanto nell'ambito del federalismo differenziato (per dire, la proposta della Lombardia di assumere nuove funzioni rispetto al *pool* ordinario delle Regioni a Statuto ordinario).

Ve le richiamo in termini di parole d'ordine. Una prima idea era che l'irrazionalità dei sistemi di finanziamento delle Regioni a Statuto speciale non può più essere accettata. Quindi bisogna in prospettiva, alla fine di un processo di aggiustamento lungo e graduale, arrivare alla completa armonizzazione della finanza delle Regioni a Statuto speciale rispetto alla finanza delle Regioni a Statuto ordinario, fatte salve, ovviamente, le maggiori risorse da riconoscere a fronte di un maggiore livello di autonomia nell'esercizio di alcune funzioni di spesa. Se ci sono maggiori funzioni di spesa ovviamente bisogna finanziarle, ma nell'ambito di un quadro generale che deve essere comune tra le Regioni a Statuto speciale e le Regioni a Statuto ordinario. Poi c'è il problema della perequazione. Le Regioni a Statuto speciale più ricche devono necessariamente partecipare al sistema perequativo a favore delle Regioni più povere, siano queste ordinarie che speciali. Un terzo punto, forse più contingente, è quello della necessità di una verifica rigorosa delle motivazioni che esistono ancora, relative ai flussi finanziari che transitano dal bilancio dello Stato a favore delle Regioni a Statuto speciale.

Sulla questione dell'autonomia differenziata alcune idee fondamentali erano state messe sul piatto. Io sono lombardo e sono particolarmente sensibile a questo problema. Da un lato c'era un riconoscimento di favore nei confronti di queste forme di sperimentazione di competenze rafforzate, ma a condizione che queste siano effettivamente collegate a una giustificazione: cioè a dei guadagni di efficienza concreti, dimostrabili in qualche modo, per le comunità locali, regionali e per la comunità nazionale, in termini di maggiore capacità di adattamento dell'intervento delle Regioni rispetto a quello statale sulle differenze di preferenze che possono essere differenziate da territorio a territorio; di capacità di realizzare esternalità positive; di maggiore efficienza delle produzioni decentrate rispetto a quella che è propria dello Stato. Ancora: le Regioni che assumono competenze rafforzate devono continuare a partecipare pienamente al sistema perequativo nazionale; le modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive devono essere coerenti con il sistema generale di finanziamento/perequazione delle funzioni normali delle Regioni a Statuto ordinario. Se queste funzioni aggiuntive costano di più, ci sarà un'addizionale assegnata ai territori, ma nell'ambito di un disegno che deve essere necessariamente unitario e coerente. Le Regioni interessate devono offrire garanzie sul lato di un'efficiente gestione delle funzioni già attribuite (ad esempio, devono essere coerenti rispetto al Patto di Stabilità interno per un periodo di tempo sufficientemente lungo). Inoltre, l'effettivo esercizio delle funzioni attribuite deve essere attentamente monitorato, e in presenza di un'incapacità delle Regioni di svolgere le funzioni assegnate si devono prevedere meccanismi che riconducano le Regioni inadempienti nell'ambito delle competenze attribuite alle altre Regioni.

Volevo dedicare cinque minuti all'altra parte della storia recente del dibattito sul federalismo fiscale: la proposta di legge avanzata a larga maggioranza dal Consiglio regionale lombardo, fatta propria dal ministro Bossi e ripresentata come primo disegno di legge all'apertura del Parlamento. Anche nel disegno di legge della Regione Lombardia ci sono alcune parole d'ordine scandite chiaramente: forte decentramento tributario; minore portata perequativa del sistema di solidarietà nazionale; maggiore trasparenza nei flussi redistributivi inter-regionali.

Primo punto: forte decentramento di alcune fondamentali imposte. Lo si ricordava prima, l'80% dell'IVA in termini di compartecipazione, 1,15 punti di aliquota sull'IRPEF. Qui non si capisce bene cosa ci sia scritto nel disegno di legge della Lombardia, nel senso che apparentemente sembrerebbe una riserva di aliquota e cioè i primi quindici punti di aliquota sono attribuiti alle Regioni, il resto va allo Stato, ma poi la quantificazione che viene riportata nella relazione tecnica del disegno di legge porta una cifra che certamente è troppo bassa e fa pensare ad una mera compartecipazione sul gettito del 15%. Tutte le accise verrebbero attribuite alle Regioni: l'imposta sui tabacchi, l'imposta sui giochi e qualche altra piccola imposta, 164 miliardi di euro aggiuntivi (aggiuntivi è un termine improprio perché verrebbero meno le addizionali sull'IRPEF).

La mia domanda è: "Sono tanti, sono pochi?". Sinceramente non so dare una risposta anche perché ci sono degli elementi in gioco che vanno adeguatamente valutati e soppesati. Sono certamente tanti se li confrontiamo con quello che dovrebbe essere lo spostamento di risorse necessarie per una piena attuazione del Titolo V della Costituzione ed in particolare dell'art. 117, che sposta una serie di funzioni a valle, dallo Stato alle Regioni. Qualche anno fa era stato stimato questo spostamento di risorse intorno ai 70 miliardi e allora ci si domanda perché se ne danno di più: tra 70 e 164 c'è una bella differenza. Forse, questi soldi attribuiti alle Regioni non sono così tanti se si considera una serie di elementi caratterizzanti il disegno di legge lombardo. Innanzitutto, perequazione tra Regioni. La perequazione tra le Regioni diviene orizzontale, cioè le Regioni ricche fanno dei trasferimenti a favore delle Regioni povere senza l'intermediazione dello Stato centrale. Attualmente, è lo Stato centrale che con trasferimenti verticali colma i *gap* che esistono tra i fabbisogni e le capacità fiscali. Qui non è così, perché si dà al sistema delle Regioni il totale dei finanziamenti che servono per farlo funzionare: alcune Regioni avranno troppo (la Lombardia), altre Regioni avranno troppo poco (la Calabria). Sarà la Lombardia a passare direttamente alla Calabria i soldi che servono per la perequazione. Questa perequazione orizzontale delle Regioni implica il fatto che bisogna trasferire all'insieme delle Regioni una quantità maggiore di risorse finanziarie che vengono risparmiare dallo Stato.

Secondo punto. La proposta lombarda prevede che la perequazione a favore degli Enti locali inclusi nei territori sia fatta dalle Regioni medesime.

Non è più lo Stato che trasferisce finanziamenti perequativi (il Ministero dell'Interno a favore dei Comuni), ma c'è un sistema a cascata per cui lo Stato trasferisce alle Regioni e le Regioni trasferiscono ai Comuni e alle Province. Questo implica che bisogna assegnare più risorse alle Regioni. E infine c'è il fatto che all'interno di questo sistema perequativo apparentemente è prevista una perequazione integrale dei livelli essenziali delle prestazioni: cioè la sanità viene perequata integralmente e quindi i trasferimenti ex fondo sanitario nazionale adesso li troviamo in capo alle Regioni. Certamente, il disegno di legge lombardo si affretta a dire che questi livelli essenziali vanno intesi come livelli minimi e quindi c'è il problema del livello al quale verrà fissata l'asticella di questi finanziamenti. Il disegno di legge lombardo prevede una perequazione debole sul resto delle funzioni regionali, su quel 20%, tanto per darci l'idea delle funzioni autonome. Su quel 20% si prevede che ci sia una perequazione sulle capacità fiscali per non oltre il 50%. Allora, è vero che c'è un indebolimento del sistema perequativo perché l'avvicinamento tra Regioni ricche e Regioni povere è limitato a non oltre il 50%, ma questo riguarda una piccola parte delle funzioni regionali, circa il 20%.

Al di là di questa discussione se sia giusto o no attribuire questi soldi alle Regioni, certamente ciò che cambia (e questo è un elemento grave) è l'ispirazione di fondo: della locazione della materia fiscale, della materia tributaria imponibile tra centro e periferia, tra Stato e Regioni. Non sono più le necessità di spesa che comandano la locazione delle risorse ma il contrario: i tributi rimangono sui territori, non necessariamente legati a determinate finalizzazioni di finanziamento di spese e vengono assegnate al centro in relazione a delle regole (es. l'80% dell'IVA) che non sono giustificate sulla base delle necessità di finanziamento.

I rischi di questa inversione di prospettive sono rilevanti: insufficiente finanziamento dello Stato con conseguenti disavanzi nei conti pubblici nazionali, possibile aumento della pressione fiscale complessiva e anche non perequazione delle risorse decentrate eccedenti rispetto alle esigenze di finanziamento delle spese di Regioni e Comuni. Il rischio è di avere una situazione analoga rispetto a quella che avviene nelle Regioni a Statuto speciale, cioè attribuzioni di risorse finanziarie senza che ci sia un'immediata, chiara e trasparente correlazione con le esigenze di finanziamento di spese giustificate e standardizzate.

	GDP	General government	Central government	Regional government	Local government	Social security
Piemonte	25,206	-2,100	-4,671	678	495	1,397
Val D'Aosta	28,223	3,397	-5,682	6,046	1,421	1,612
Lombardia	28,239	-4,893	-6,430	806	264	466
Trentino Alto Adige	29,008	631	-5,604	4,581	1,298	356
Veneto	24,835	-2,841	-4,467	815	377	434
Friuli Venezia Giulia	25,078	-727	-4,519	1,534	659	1,599
Liguria	24,112	232	-4,131	955	583	2,824
Emilia Romagna	27,782	-3,180	-5,664	750	425	1,309
Toscana	24,290	-1,049	-4,107	857	589	1,612
Umbria	21,130	797	-2,865	799	945	1,918
Marche	21,999	-538	-3,330	929	565	1,298
Lazio	25,405	-2,252	-4,289	740	434	863
Abruzzo	18,816	779	-1,920	856	567	1,277
Molise	17,201	2,471	-897	1,363	718	1,287
Campania	14,838	1,927	-729	1,069	712	875
Puglia	14,941	1,689	-974	932	477	1,253
Basilicata	15,501	2,923	-286	1,299	891	1,018
Calabria	13,809	3,440	-106	1,514	711	1,321
Sicilia	14,797	2,846	-838	1,605	875	1,203
Sardegna	16,920	2,617	-1,377	1,894	924	1,176
<i>Italy</i>	<i>22,098</i>	<i>-825</i>	<i>-3,499</i>	<i>1,053</i>	<i>553</i>	<i>1,068</i>

Fiscal residuum = expenditure net of all transfers to other levels of government - revenue net of all transfers from other levels of government
Public expenditures exclude interest payments

Tabella – Fiscal residual for different levels of government (per-capita average values 1996-2002, euro 2002). Fonte: our calculation on Ministero dell'Economia e delle Finanze, Conti pubblici territoriali e Istat, Conti territoriali

Giampaolo Diana

I contenuti di un moderno federalismo fiscale che riaffermi la specialità dell'ordinamento regionale sardo

Meno di un mese fa si è svolta la Conferenza delle Regioni che ha prodotto un documento importante su una parte dei temi che oggi sono oggetto di questa riflessione. Quella Conferenza mi è sembrata quanto mai opportuna, soprattutto in un momento in cui il federalismo fiscale è diventato il primo punto nell'agenda politica dei partiti e delle istituzioni. Per questo è probabile che nel corso della legislatura, appena iniziata, si possa discutere e approvare una norma in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Credo, quindi, che di fronte a un'eventualità come questa nessuno di noi, qualunque sia il ruolo che ricopre, possa pensare di partecipare a questo dibattito da semplice spettatore. Perciò ringrazio gli organizzatori dell'iniziativa e spero che ci siano altre occasioni per approfondire il tema, compresa quella che si svolgerà in autunno, come preannunciava la Prof.ssa Cardia.

Il documento della Conferenza delle Regioni, nella parte che richiama le Regioni a Statuto speciale, ricorda che l'attuazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione non coinvolge direttamente le autonomie speciali se non nei termini stabiliti dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nello stesso documento si afferma, ancora, che tali principi – per le Regioni autonome – si attuano in coerenza e nei modi stabiliti dai rispettivi Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. Ciò vuol dire che anche l'ordinamento finanziario delle autonomie speciali, che ne consegue, non può che essere coerente con i poteri e le funzioni loro riconosciute, quindi in riferimento a singole situazioni, perché questa è la specialità.

Questo mi pare un passaggio importante. Naturalmente lo dico da un punto di osservazione parziale, quale può essere il mio e quello del Sindacato in generale. Per queste ragioni, l'attuazione dei principi fondamentali di cui ho appena detto va realizzata nel quadro dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali che è e rimane disciplinata dai propri Statuti, dalle relative norme di attuazione e dalle modificazioni previste negli Statuti stessi.

Vorrei introdurre un elemento che è stato più volte richiamato anche oggi e che è una costante nel dibattito – almeno in Sardegna – intorno all'autonomia speciale.

Credo che una Regione come la nostra debba necessariamente riaffermare tra i principi, che dovranno essere enucleati, quello della solidarietà e la conseguente partecipazione alla perequazione, anche nell'articolazione di cui ci ha

parlato in maniera esaustiva il prof. Zanardi. Credo che questa garanzia possa essere tutelata solo dallo Stato centrale.

Ritengo che non sia conveniente, scusate questo termine, affidare la perequazione a una Regione o a delle Regioni o a un sistema in cui i protagonisti sono le Regioni. Il perché ovviamente non c'è bisogno di dirlo. Solidarietà e conseguente partecipazione alla perequazione, dunque, soprattutto per tenere conto delle situazioni di svantaggio strutturale ed economico che caratterizzano le autonomie speciali e tra queste certamente anche la nostra Regione. È evidente che queste considerazioni esigono l'assicurazione dell'attuazione della piena autonomia fiscale per le Regioni a Statuto speciale.

Ho voluto richiamare la Conferenza delle Regioni e una parte del documento conclusivo perché sono convinto che le Regioni, insieme, debbano e possano svolgere un ruolo fondamentale nel definire un modello di federalismo fiscale che, nella sostanza, non divida ulteriormente il nostro Paese tra aree deboli e aree forti.

Purtroppo mi pare che il dibattito, per come si è sviluppato finora, comporti questo rischio. E mi pare che da parte nostra non ci sia la dovuta attenzione a questo rischio, che vedo imminente, anche perché chi si è mosso in queste settimane non rappresenta poca cosa nello scenario nazionale e negli equilibri politici.

Credo che la politica non sia assente e non debba esserlo da un dibattito come questo e credo che non sfugga a nessuno che la recente vittoria del centro-destra apra scenari nuovi e non rassicuranti, soprattutto per l'ingresso della Lega e dei valori che la Lega porta su questo tema.

Non trovo rassicurante nemmeno la proposta avanzata dal Presidente della Regione Lombardia; non mi pare che quella proposta si muova in linea con i principi di cui ho appena detto, a partire da quello di un moderno federalismo fiscale basato sulla solidarietà. E preoccupa sapere che il documento presentato dalla Regione Lombardia è stato assunto dal nuovo governo come base propria di elaborazione di un progetto di federalismo fiscale. Ho l'impressione – in buona sostanza – che si stia facendo strada l'idea che si possa dare una moderna organizzazione allo Stato semplicemente passando attraverso l'introduzione del federalismo fiscale. Può anche essere vero ma il problema è capire quale federalismo fiscale. Mi pare sia una delle domande che si sono posti anche gli organizzatori di questo convegno.

Io dico la mia in maniera molto umile rispetto a questo modello di federalismo fiscale. Non sono in grado di indicare un modello di federalismo fiscale se non enunciando alcuni principi di carattere generale. Mi permetto di dire quale modello di federalismo fiscale non mi piace. Non vorrei che si realizzasse, per esempio, il modello chiesto dalla Regione Lombardia. A me pare che quel modello, invece di basarsi sulle risorse che servono e che sono necessarie

alle Regioni per svolgere le cosiddette funzioni assegnate, si basi sulle risorse disponibili in quella determinata Regione.

Ecco, un modello di federalismo fiscale come questo – da sardo – non lo vorrei nella maniera più assoluta anche perché ritengo che se si affermasse una filosofia come questa, significherebbe perseguire un modello di federalismo fiscale in cui le funzioni e le competenze sono assegnate sulla base della ricchezza di un determinato territorio e non già, come recita la stessa Costituzione del nostro Paese, tenendo conto della specificità dei territori.

A me pare che il modello della Regione Lombardia, quando parla di livelli minimi, in qualche maniera scimmiotti un po' il sistema dello Stato sociale americano dove ci sono dei livelli minimi che coprono i cittadini che hanno un reddito medio-basso e poi c'è un sistema di *welfare* di qualità medio-alta destinato solo e soltanto a chi ha possibilità di pagarsi quel tipo di prestazioni. Non vorrei che si affermasse un modello con questi presupposti e per questo ritengo che su un tema come questo non possiamo permetterci il lusso di sbagliare. Poi, in questo Parlamento, la maggioranza per i numeri che ha assumerà delle decisioni.

A noi corre l'obbligo di partecipare a quel dibattito e cercare di evitare che il nostro Paese venga dotato di un federalismo fiscale incentrato su quegli aspetti negativi di cui ho parlato.

Al contrario, credo che il moderno federalismo fiscale debba nascere sul presupposto di un impegno delle Regioni, dello Stato, del sistema delle Autonomie locali e debba accettare la sfida delle responsabilità a tutti i livelli.

Credo che debbano chiederlo soprattutto le Regioni più deboli perché guai a noi se pensassimo di farlo in maniera diversa. Lo dico con un esempio: va bene accettare la sfida della standardizzazione delle prestazioni, affinché in ogni parte di questo Paese una specifica prestazione (ad esempio la sanità, il trasporto pubblico locale o, comunque, un diritto universale) possa essere fruita con la stessa qualità e a un costo uguale.

Ritengo che noi dobbiamo accettare questa sfida e orientarci in questa direzione. È chiaro che la sfida dovrebbe farci riflettere sull'esperienza che abbiamo maturato di recente in Regione nel settore della sanità. Ritengo personalmente che la Regione Sardegna abbia fatto bene a fare ciò che ha fatto: chiede competenze e si assume la responsabilità, con le risorse proprie, di governare un sistema così importante come quello sanitario. Altrettanto si può dire sul sistema del trasporto pubblico locale, anche se ha una valenza diversa.

Credo a un federalismo fiscale dove si possano vedere con nitidezza, da una parte i costi gestionali e, dall'altra parte, i costi di investimento.

In Sardegna dovremo insistere – così come stiamo facendo – sulla natura della specialità del nostro ordinamento, della nostra Regione. Tra l'altro possiamo vantare di avere rivendicato questa specialità e di averla sentita non come un bisogno di separatezza ma come un bisogno di integrazione nazionale.

Pertanto, dovremo ripartire dalla riforma del Titolo V – come ha ricordato l'on. Becciu – nel riconfermare il riconoscimento costituzionale delle Regioni a Statuto speciale. È chiaro che nel fare questo si presuppone che la classe politica sarda debba in tempi veloci riscrivere il proprio Statuto. Su questo registriamo un ritardo importante, un ritardo che deve essere recuperato molto velocemente.

Ritengo anche che sarà bene riscrivere lo Statuto prima che si completi e si esaurisca una discussione in Parlamento su questo tema. Mi rendo conto che non sarà facile dal momento che manca un anno alla scadenza della legislatura sarda.

Riprendendo un po' il titolo dell'iniziativa di oggi, ritengo che una Regione come la nostra debba insistere sulla specialità. E ciò significa: insistere per avere maggiori competenze rispetto alle altre Regioni attualmente a Statuto ordinario; avere maggiori competenze significa ovviamente avere maggiori risorse; le maggiori risorse possono arrivare attraverso una trattenuta maggiore sul gettito fiscale della nostra Regione; la qualità di quel gettito è il risultato della ricchezza prodotta nella nostra Regione.

Quindi, è importante aumentare la crescita e la produzione di ricchezza in questa Regione. Quando, in una Regione come la nostra, la crescita supera di poco lo zero è chiaro che qualunque prospettiva non si guarda con molta fiducia rispetto a questi temi.

Abbiamo fatto bene nel 2005 a creare una forte mobilitazione di tutta la Sardegna perché a dicembre di quell'anno abbiamo ottenuto uno straordinario risultato sulle entrate erariali compartecipate dallo Stato. Se pure avessimo a regime le entrate che ci derivano da quel risultato e dovessimo chiederci se quelle entrate a regime siano sufficienti per svolgere le funzioni delegate, a me pare di poter dire che la risposta è negativa. Quindi, se non sono sufficienti, dobbiamo interrogarci sul come recuperare risorse sufficienti e ho paura che non sarebbero sufficienti neppure se trattenessimo il 100 per cento dei tributi di cui abbiamo parlato.

Il vero problema è che non produciamo sufficiente ricchezza e finché resta questa condizione di criticità nella crescita della produzione, abbiamo bisogno di fare appello all'articolo 2 della Costituzione che sancisce l'obbligo della solidarietà politica, economica e sociale. Mi rendo conto che potrebbe essere una contraddizione, ma non mi pare lo sia più di tanto.

Semmai noi, che siamo abituati a vivere da oltre sessant'anni di questo "obbligo" di solidarietà, non possiamo pretendere che questo obbligo duri ancora a lungo, anche perché, se noi lo pretendessimo, il dibattito su questo tema tra le forze politiche sarebbe un dibattito senza scopo e senza obiettivi.

La stessa autonomia della nostra Regione non sarà mai tale se pretendiamo che a pagarla siano gli altri. Però oggi non siamo in grado di farcela da soli, dobbiamo utilizzare quel vincolo di solidarietà per un tempo dato per superare

quella condizione. Questo deve essere un impegno cogente e che ha una scadenza temporale minima.

Competenze e autonomia finanziaria, capacità impositiva, responsabilità sono fattori fondamentali. Anche sulla capacità impositiva ci vuole maggiore autonomia. Io sono tra quelli che hanno apprezzato e condiviso l'azione della politica impositiva della Regione Sardegna. Credo che quella azione avesse anche un carattere di classe. Bene ha fatto la Regione e, come tutti i sardi, sono offeso dal comportamento censorio del governo nazionale. Insieme alla Cisl e alla Uil nei giorni scorsi abbiamo riconfermato la necessità di un modello contrattuale nazionale. Per noi il contratto collettivo nazionale è uno dei pochi strumenti che hanno un connotato di solidarietà nazionale. Perché attraverso quello strumento noi intendiamo difendere il potere d'acquisto dei lavoratori e delle pensioni. È chiaro che la capacità impositiva delle Regioni, delle Autonomie locali, deve rientrare in un quadro uniforme e di chiarezza perché non possiamo avere in questo o in quel territorio un effetto moltiplicatore della capacità impositiva delle Regioni e degli Enti locali che strozzano ulteriormente la capacità del potere d'acquisto e in particolare dei salari.

Mi permetto una critica a noi tutti. Di questi temi – a me pare – se ne discute in maniera un po' troppo elitaria.

Credo che un processo come questo abbia bisogno di una discussione che coinvolga maggiormente la società sarda e le articolazioni democratiche, ritengo che ancora non ci sia una evoluzione verso la necessità di una condivisione globale. Colgo quindi l'occasione per sollecitare chi ha responsabilità affinché capisca che è necessario procedere in tal senso.

Giorgio Macciotta

Difendere la specialità delle funzioni rinunciando alla specialità nella provvista delle risorse

1. Non si può affrontare il tema del nuovo assetto del Titolo III dello Statuto di autonomia speciale senza premettere alcune considerazioni:

- Il nuovo articolo 119 della Costituzione ha previsto che “Comuni, ... Province, ... Città metropolitane e ... Regioni” finanzino “integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” mediante “tributi ed entrate propri, ... compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio” integrate, “per i territori con minore capacità fiscale per abitante”, con quote di un fondo perequativo costituito dallo Stato ed assegnato “senza vincoli di destinazione”. Si è, dunque, essiccata la fonte di finanziamento per Regioni ed Autonomie locali utilizzata in modo quasi esclusivo sino agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, e in modo ancora oggi prevalente malgrado le importanti riforme in particolare negli anni '90: i trasferimenti a carico del Bilancio dello Stato. Per tutte le istituzioni substatuali di cui all'articolo 114 della Costituzione saranno obbligatori canali di finanziamento omogenei a quelli delle Regioni a Statuto speciale.
- Il programma politico della coalizione che ha vinto le elezioni ha assunto come bandiera non solo l'attuazione del federalismo fiscale ma una versione di tale attuazione, quella del disegno di legge, approvato dal Consiglio Regionale della Lombardia, che, con palese forzatura della Costituzione, attribuisce alla titolarità delle Regioni competenti per territorio anche il gettito dei principali tributi erariali, prevede una riduzione delle differenze tra i diversi territori attraverso una perequazione orizzontale solo parziale, prevede una sorta di vigilanza delle Regioni con maggiori capacità fiscali sulle Regioni con minore capacità fiscale. È prevedibile che, nei prossimi mesi, la discussione su questi temi diverrà concreta.
- La Sardegna arriva a questo appuntamento con due risultati che la rafforzano.

In primo luogo, sul terreno quantitativo, c'è la incisiva riforma dell'articolo 8 dello Statuto regionale, inserita nella finanziaria nazionale per il 2007, che, a partire dal 2010, garantirà un deciso incremento delle entrate proprie disponibili. Mi limiterò a ricordare, di questo articolo, le lettere f) e m) del comma 1 che attribuiscono alla Regione, rispettivamente, i “nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT”

(in sostituzione della precedente quota variabile, che aveva garantito negli ultimi 10 anni poco meno dei due decimi), e i “sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici” (costituendo una sorta di clausola di chiusura che attribuisce alla Regione i 7/10 di tutte le entrate, presenti e future, anche se non esplicitamente nominate nello Statuto) e il comma 2 che risolve il contenzioso IRE stabilendo che “nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell’ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione”. Come emerge dalla allegata Tabella 1, dalle conseguenze delle sole modifiche alle norme relative all’IRE e all’IVA deriveranno maggiori entrate stimabili, a valori 2006, in circa 3 miliardi di Euro. In cambio la Regione assume in proprio il totale della spesa per la sanità e per il trasporto locale, stimabile, sempre a valori 2006, in circa 1,2 miliardi di Euro con un saldo, a favore della Regione, superiore ad 1,8 miliardi di Euro.

In secondo luogo va ricordata la recente sentenza della Corte Costituzionale (sulle cosiddette “tasse sul lusso”), che in Sardegna è stata letta solo per l’aspetto più immediatamente, e strumentalmente, politico (la cancellazione dell’imposizione sulle seconde case e sulle plusvalenze derivanti da vendite di immobili), ma di cui si è trascurato l’aspetto strategicamente più rilevante: il riconoscimento del diritto della Regione Sardegna a legiferare in materia fiscale, in applicazione del proprio Statuto, in quanto “l’armonia con i ‘principi del sistema tributario dello Stato’ richiede solo che la Regione, nell’istituire i tributi propri, valuti essa stessa la coerenza del sistema regionale con quello statale”; mentre per le Regioni a statuto ordinario sono richiesti, “i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario, (che) in quanto realizzano un coordinamento in senso stretto, hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono l’esistenza di un’apposita legge che li stabilisca”.

2. Questo è, oggi, lo stato dell’arte al momento dell’inizio della discussione sull’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione che richiederà, anche in Sardegna, decisioni non semplici sulle scelte da compiere.

Si potrebbe chiudere la discussione sostenendo che la Sardegna ha già avuto e che, anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale, la Regione Autonoma non è interessata alla discussione che si apre per determinare le modalità di finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario, salvo il richiamo alla “compartecipazione alla perequazione” prevista dalla “Dichiarazione d’Aosta” dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome e dei Presidenti dei relativi organi legislativi.

Ma proprio da un simile richiamo, nonché da quello analogo relativo al “recepimento delle eventuali maggiori forme di autonomia riconosciute alle Regioni a Statuto ordinario”, a norma dell’articolo 10 della legge costituzionale 3/2001, sempre contenuto nella “Dichiarazione d’Aosta”, emergono i problemi: “perequazione” rispetto a che cosa e “maggiori forme di autonomia” con quali risorse?

La perequazione è dovuta, a norma di Costituzione, a quei territori la cui capacità fiscale per abitante sia inferiore a quella del territorio cui, per “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”, sia sufficiente il gettito delle fonti di finanziamento di cui al comma 2 dell’articolo 119 (“tributi ed entrate propri ... compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”). Occorrerà, naturalmente, valutare le esigenze di finanziamenti anche sulla base di standard efficienti di costi e di omogenee quantità di prestazioni.

Ma è del tutto prevedibile che una simile procedura, da utilizzare in occasione della richiesta di norme d’attuazione a norma dell’articolo 10 della legge costituzionale 3/2001, non potrà limitarsi alla stima dei costi delle nuove funzioni assegnate, e delle relative coperture. L’esigenza di nuove risorse non può che scaturire da una valutazione del complessivo bilancio dei costi delle funzioni in essere in relazione alle relative fonti di copertura.

Se, infatti, si deve “perequare”, o si devono assegnare “nuove risorse”, occorre riferirsi al termine di comparazione previsto dalla Costituzione che è costituito dal gettito dei “tributi propri” e delle “compartecipazioni” assegnate alla Regione con maggiore “capacità fiscale per abitante”. A una attenta procedura di comparazione del rapporto tra gettito dei tributi disponibili e costi delle funzioni esercitate sarà dunque sottoposta l’intera attività in essere della Regione. Si tratta di una ipotesi fondata non solo sulla logica ma anche da una valutazione del dibattito politico in corso.

Ancora una volta preferisco partire dai numeri.

Alcuni elementi emergono limpidamente (vedi Tabella 2).

Le Regioni a Statuto speciale vivono tutte al di sopra delle loro possibilità. Il totale delle entrate incassate sul rispettivo territorio è insufficiente a far fronte alle spese nello stesso sostenute dal complesso delle amministrazioni pubbliche. Si va dal *deficit* del 54,06% della Sicilia a quello del 16,07% del Friuli. Se si considera che la media nazionale fa registrare un *deficit* del solo 3,87% e che il Centro Nord registra un saldo positivo di 5,77 punti si comprende come la situazione delle Regioni speciali sia complessivamente anomala.

L’anomalia si accentua se si considera che Val d’Aosta e Trentino con, rispettivamente, il primo e il terzo PIL pro capite regionale (superiori rispettivamente del 30,36% e del 24,14% alla media nazionale) fanno registrare un *deficit* del 36,13% e del 18,12%.

La Lombardia con il secondo PIL pro capite regionale (superiore del 28,29% a quello medio nazionale) fa registrare un attivo di 16,5 punti!

Il Veneto, che pure non brilla per fedeltà fiscale (con un PIL superiore di 16,7 punti alla media nazionale fa registrare un rapporto entrate/PIL pari al 44,25%, inferiore al 46,06% della Sardegna, il cui PIL pro capite è inferiore di 21,32 punti alla media nazionale), in relazione al basso livello della spesa pubblica, fa registrare un saldo di bilancio positivo di 17,63 punti!

Pensare che simili evidenze contabili non avranno grande rilievo in fase di attuazione dell'articolo 119 è pura illusione.

Ecco perché io penso che sia impossibile concepire un'attuazione del federalismo fiscale che tenga insieme l'attuale regime di finanziamento delle Regioni speciali e la richiesta di risorse attraverso il fondo perequativo. Difendere la specialità nelle modalità di provvista delle risorse può significare non avere, nel medio termine, le risorse per rivendicare nuove competenze.

Vorrei esemplificare, su questo aspetto, con un tema che è, in questa fase, oggetto di una discussione reale. Se, come avviene in alcune Regioni speciali e come alcune Regioni ordinarie richiedono, in applicazione dell'articolo 116, commi 3 e 4 della Costituzione, fossero assegnate alla Regione competenze ulteriori in materia di scuola, la Regione dovrebbe sopportare maggiori spese (a valori 2006) per 1,129 miliardi di Euro: dovrebbe utilizzare in una sola direzione oltre il 50% delle maggiori risorse che si è conquistata!

Io penso che la via maestra sia quella di difendere la specialità delle funzioni rinunciando alla specialità nella provvista delle risorse.

Ciò non significa, naturalmente, ignorare che le Regioni speciali e le Province autonome, in relazione alla maggiori funzioni esercitate, a norma dei rispettivi Statuti, non debbano ottenere maggiori risorse per far fronte "integralmente" ai relativi maggiori costi. Non significa neanche che sia stato vano il lavoro per ottenere la rilevante e positiva modifica del Titolo III dello Statuto con la legge finanziaria per il 2007. Proprio lo "zoccolo" di maggiori entrate, e l'autonomia tributaria confermata dalla Corte Costituzionale, consentono di affrontare la "transizione" in posizione di maggiore tranquillità.

Ma occorre sapere che la "transizione" è ineludibile.

Ciò non significa attendere, inerti, l'approvazione di un disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 e, successivamente, adeguare a tali nuove disposizioni lo Statuto speciale. Al contrario, la transizione può essere preparata partendo dagli attuali punti di forza dello Statuto speciale.

Mi limito a qualche esempio. È comune convinzione che una quota rilevante del finanziamento regionale e locale sarà garantita attraverso le compartecipazioni ai grandi tributi erariali. Ne consegue l'interesse delle Regioni alle modalità di accertamento del gettito.

La Regione Sardegna potrebbe essere apripista per la tutela legislativa di un simile interesse. Attraverso le norme di attuazione dello Statuto potrebbero es-

sere definite procedure per coinvolgere Regione ed Enti Locali nel contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale. Proprio i dati disponibili mostrano quanto l'interesse a impegnarsi in una simile politica di contrasto non sia limitato a poche aree del paese.

Ma proprio il peso assegnato alla compartecipazione ai grandi tributi erariali, al fine di garantire l'equilibrio complessivo della finanza regionale e locale, rischia di creare un motivo di tensione per il possibile contrasto tra il loro interesse a un gettito stabile e prevedibile e l'indiscutibile diritto costituzionale dello Stato a regolare il proprio "sistema tributario" (articolo 117, comma 2, lettera e). Proprio la storia della concreta applicazione dell'articolo 8 dello Statuto sardo consente di intendere il rilievo di una simile problematica. Anche in questo caso apposite norme d'attuazione potrebbero normare la "leale cooperazione" tra i diversi livelli di governo.

Si tratta solo di alcuni possibili esempi che mostrano come anche la specialità in materia di entrate potrebbe essere efficacemente difesa, sul terreno delle funzioni e non dei privilegi quantitativi, in una prospettiva di generale espansione delle garanzie del sistema autonomistico.

ANNI	IRE				
	Accertamenti				
	Italia	Sardegna	Quota del 70%	Versamenti effettivi	Differenza
2003	127.221	2.343	1.640	1.035	605
2004	131.485	2.422	1.695	1.045	650
2005	135.697	2.500	1.750	1.055	694
2006	144.639	2.664	1.865	1.066	799
	IVA				
	Accertamenti				
	Italia	Sardegna	Quota del 90%	Versamenti effettivi	Differenza
2003	87.210	2.124	1.912	194	1.718
2004	89.262	2.174	1.956	197	1.759
2005	93.663	2.281	2.053	200	1.853
2006	101.789	2.479	2.231	203	2.038

Tabella 1 – Le conseguenze del nuovo articolo 8 dello Statuto sardo. Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento delle politiche fiscali – Ministero dell'Economia e delle Finanze

Regione	2006							Italia = 100				
	PIL pro capite	Entrate tributarie e contributive pro capite	Entrate / PIL	Spesa totale pro capite	Spesa primaria pro capite	Spesa/ PIL	Spesa/ entrate	PIL pro capite	Entrate pro capite	Entrate / PIL	Spesa totale pro capite	Spesa primaria pro capite
Piemonte	27.282	13.127	48,12	12.835	11.866	43,49	97,77	109,34	113,94	104,20	107,25	106,51
Val D'Aosta	32.527	15.654	48,13	21.309	20.419	62,78	136,13	130,36	135,87	104,23	178,07	183,28
Lombardia	32.010	15.569	48,64	13.000	10.974	34,28	83,50	128,29	135,14	105,34	108,64	98,50
Liguria	25.502	12.090	47,41	14.130	13.529	53,05	116,87	102,21	104,94	102,67	118,08	121,44
Trentino Alto Adige	30.975	13.504	43,60	15.951	15.295	49,38	118,12	124,14	117,21	94,42	133,30	137,29
Veneto	29.117	12.884	44,25	10.612	10.147	34,85	82,37	116,70	111,83	95,83	88,68	91,08
Friuli V. G.	28.291	13.686	48,38	15.885	13.850	48,95	116,07	113,39	118,79	104,77	132,74	124,31
Emilia R.	30.497	14.672	48,11	12.377	11.679	38,30	84,36	122,23	127,35	104,19	103,43	104,83
Toscana	27.243	12.622	46,33	12.516	11.830	43,42	99,16	109,19	109,56	100,34	104,59	106,18
Umbria	23.633	11.072	46,85	13.196	12.691	53,70	119,19	94,72	96,10	101,46	110,28	113,91
Marche	25.091	11.339	45,19	10.900	10.486	41,79	96,13	100,56	98,42	97,87	91,08	94,12
Lazio	29.221	13.529	46,30	14.615	13.348	45,68	108,03	117,11	117,43	100,27	122,13	119,81
Abruzzo	20.467	8.834	43,16	10.963	10.472	51,17	124,10	82,03	76,68	93,48	91,61	93,99
Molise	18.617	8.079	43,40	11.204	11.044	59,32	138,68	74,61	70,12	93,98	93,62	99,13
Campania	16.295	7.289	44,73	9.248	9.024	55,38	126,88	65,31	63,27	96,87	77,28	80,99
Puglia	16.508	7.186	43,53	9.310	9.096	55,10	129,55	66,16	62,37	94,27	77,80	81,65
Basilicata	17.823	7.330	41,13	10.736	10.508	58,96	146,47	71,43	63,62	89,07	89,72	94,32
Calabria	16.270	6.865	42,19	10.588	10.349	63,61	154,23	65,21	59,59	91,38	88,48	92,89
Sicilia	16.532	6.900	41,74	10.630	10.331	62,49	154,06	66,26	59,89	90,39	88,83	92,73
Sardegna	19.632	9.043	46,06	11.995	11.762	59,91	132,64	78,68	78,49	99,76	100,24	105,57
ITALIA	24.951	11.521	46,17	11.967	11.141	44,65	103,87					
CENTRO NORD	29.213	13.758	47,10	12.963	11.831	40,50	94,23	117,08	119,42	101,99	108,33	106,19
SUD	17.001	7.385	43,44	10.124	9.865	58,03	137,08	68,14	64,10	94,07	84,60	88,55

Tabella 2 – La spesa e il prelievo della Pubblica Amministrazione. Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo – Ministero dello Sviluppo Economico

**Post scriptum.* In tempi successivi a quelli dell'iniziativa nella quale l'intervento che precede era stato pronunciato, in Parlamento si è aperto, e concluso, l'iter della legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Apparentemente la legge riguarda solo marginalmente Regioni a Statuto speciale e Province autonome. Il secondo comma dell'articolo 1 stabilisce, infatti, che a tali istituzioni si applichino solo gli articoli 15 (Finanziamento delle Città metropolitane), 22 (Perequazione infrastrutturale), oltre, naturalmente, al 27 (Coordinamento della finanza delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome).

Mancano riferimenti ad alcuni decisivi articoli: basta pensare, ponendosi nell'ottica della Sardegna (e della Sicilia) all'articolo 9 (Principi e criteri direttivi

in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni), e all'articolo 16 (Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione) ma anche all'articolo 14 (Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione). Rilevante è anche l'assenza di riferimenti ad articoli come il 18 (Patto di convergenza) e il blocco dal 3 al 5, che prefigurano gli strumenti di una gestione condivisa dell'economia e della finanza pubblica.

Ma a ben guardare la ricaduta, per le Regioni speciali, della nuova legge non è così limitata. Occorre una lettura dell'articolo 27.

Ci sono, in primo luogo, aspetti immediatamente positivi. Al 4° comma dell'articolo 27 si recupera la possibilità di rivendicare maggiori competenze, in applicazione dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione, ottenendo gli indispensabili finanziamenti aggiuntivi: "A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle Regioni a Statuto ordinario, ... rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise".

Il comma 2 dello stesso articolo prevede che le norme di attuazione degli Statuti speciali disciplinino "le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le Regioni a Statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), della presente legge".

Nella sostanza i problemi sembrerebbero risolti: le Regioni speciali potrebbero conservare gli attuali poteri ed estenderli, attraverso norme d'attuazione, come, d'altra parte, previsto dall'articolo 10 della legge Costituzionale 3/2001.

Ma una lettura più attenta dei rinvii contenuti nell'articolo 27 ad articoli precedenti pone qualche ulteriore problema.

In primo luogo le risorse per garantire i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione" richiedono il "rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale ... da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale". Anche le Regioni speciali dovranno, dunque, garantire una standardizzazione delle prestazioni e dei relativi costi, sia pur attraverso specifiche procedure previste dal comma 1 del medesimo articolo 27, che spinge assai in avanti i processi di omologazione dei criteri per valutare la congruità della spesa e quelli per garantire la provvista delle risorse.

Il comma 1 stabilisce infatti che anche “le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli Statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all’esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all’assolvimento degli obblighi posti dall’ordinamento comunitario”. Il termine di tale adeguamento è quello “di ventiquattro mesi stabilito per l’emanazione dei decreti legislativi” relativi alle Regioni a Statuto ordinario. Mentre le Regioni ordinarie tratteranno unitariamente con lo Stato la formulazione delle norme (i decreti legislativi) per realizzare la “autonomia di entrata e di spesa”, per la cui emanazione occorre l’intesa della Conferenza unificata, alle Regioni speciali si applicherà, invece, la procedura della trattativa bilaterale con lo Stato nella quale avranno un peso rilevante le diverse condizioni normative ed economico-sociali.

Per modificare le norme finanziarie della Regione Sicilia occorrono norme di rango costituzionale che, come dimostrano le vicende sul decreto legge 78/2009, difficilmente troveranno una maggioranza parlamentare. La modifica delle norme finanziarie della Val d’Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano (che partono da incredibili condizioni di privilegio) richiede l’intesa con la Regione. Per modificare le norme per il Friuli-Venezia Giulia e la Sardegna basta “sentire” la Regione. La forza del contraente Stato sarebbe preponderante.

Ecco perché continuo a pensare che alla Regione Sardegna converrebbe adeguare il suo sistema di finanziamento a quello delle Regioni ordinarie e alzare il tiro nella rivendicazione di una maggiore specialità nelle funzioni.

Giovanni Biggio

Attuazione del Titolo V della Costituzione e riqualificazione della spesa pubblica

Nelle ultime considerazioni lette dal Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, si mettevano in luce alcuni aspetti che ritengo opportuno richiamare tal quali in quanto di grande rilievo nella discussione di questo interessante seminario:

1. la qualità della spesa pubblica e dei servizi che sono da essa finanziati è un fattore centrale per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia;
2. la spesa pubblica è tendenzialmente proporzionale alla popolazione, mentre le entrate riflettono redditi e basi imponibili pro capite che nel Meridione (e dunque in Sardegna) sono di gran lunga inferiori;
3. nonostante l'imponente impegno finanziario rivolto al Sud e alla nostra Regione non si è stati in grado di ridurre il divario esistente;
4. l'accento deve dunque spostarsi dalla quantità delle risorse alla qualità dei risultati;
5. ciò richiede un sistema di valutazioni indipendente e trasparente, che dia ai cittadini informazioni chiare e confrontabili sulla qualità dei servizi su cui misurare i progressi delle singole amministrazioni, stabilire un corretto sistema di incentivi, indirizzare le risorse pubbliche;
6. è importante che il sistema dell'imposizione e della spesa a livello decentrato sia tale da premiare l'efficienza, indirizzare le risorse verso gli usi più produttivi e le priorità più urgenti;
7. se la misura della redistribuzione regionale di reddito che si realizza attraverso i flussi perequativi attiene alle scelte politiche, è però necessario che le regole per determinare tali flussi siano semplici e trasparenti: chi riceve fondi deve dare conto ampiamente del loro utilizzo;
8. il sistema dei trasferimenti agli enti decentrati deve abbandonare il criterio della spesa storica;
9. cardine di una sana autonomia fiscale è la stretta corrispondenza tra esborsi e tassazione: ogni onere aggiuntivo deve trovare finanziamento a carico dei cittadini cui l'amministrazione risponde
10. ciò presuppone disponibilità di basi imponibili ampie e stabili, vincoli severi all'assunzione di debito, regole predefinite per i trasferimenti dal centro.

Quindi, sì al federalismo fiscale, ma nella consapevolezza che, al trasferimento di risorse dal centro alla periferia, dovrà corrispondere una puntuale e

profonda azione di controllo e riqualificazione della spesa pubblica e, soprattutto, questa dovrà essere di qualità.

Ciò significa che modalità di attuazione del Titolo V della Costituzione e programma di riordino della spesa pubblica sono un tutt'uno.

Tutto ciò è già evidente in Sardegna dove negli ultimi anni abbiamo assistito a un aumento delle entrate tributarie della Regione per effetto della maggiore quota di compartecipazione riconosciuta alla nostra Isola rispetto agli anni passati. In contemporanea aumentavano le entrate tributarie di Province e Comuni, parallelamente ai trasferimenti ai Comuni da parte della Regione. Contestualmente la spesa del settore pubblico allargato è stata, nel triennio 2004-2006, superiore alla media nazionale, con una maggiore incidenza però delle erogazioni in conto capitale.

Appare dunque chiaro come un'evoluzione che si limiti soltanto ed esclusivamente a spostare le risorse dal centro alla periferia senza incidere sui meccanismi di "responsabilità" della spesa da parte degli enti riceventi rischia di tradursi in un potenziale "alimentatore" di quest'ultima. Alla fine della filiera si troverebbero imprese e cittadini che sarebbero certamente in grado di identificare più facilmente l'amministrazione responsabile della maggiore pressione fiscale, ma che potrebbero anche trovarsi schiacciate tra tributi più o meno locali e quelli nazionali.

Si tratta dunque di mettere in atto un processo che, come indicato dal Governatore Draghi, preveda pesi e contrappesi, sistemi di controllo, vincoli.

Certo, così come, peraltro, prevede lo stesso comma 3 dell'articolo 119 della Costituzione si dovrà prevedere una perequazione della capacità fiscale che, al sud, in ragione di minori basi imponibili, potrebbe essere insufficiente ad assicurare lo svolgimento delle funzioni assegnate a Regioni ed Enti locali.

Ma in ogni caso resteranno ben chiari due termini di riferimento: lo sforzo fiscale che, nella fattispecie, dovrà fare anche la nostra Regione e il livello di efficienza che dovrà raggiungere nella gestione dei servizi pubblici sul cui costo verrà calcolato il fabbisogno.

Un capitolo a parte, ma non meno importante, è poi rappresentato dall'uso che, della leva fiscale, la Regione possa fare ai fini di sostenere specifiche politiche, prevedendo l'incremento della pressione fiscale in maniera mirata anche attraverso l'istituzione di nuove imposte ovvero introducendo sgravi fiscali.

Il federalismo fiscale porta con sé anche questa possibilità, anch'essa strettamente collegata alla capacità di Regione, Province e Enti Locali di tenere sotto controllo la spesa, favorendo al contempo la crescita della base imponibile, liberando quindi risorse che permetterebbero alla leva fiscale di assolvere a una delle sue funzioni: orientare lo sviluppo.

È mia personale convinzione che, in un quadro di equilibrio tra entrate locali, compartecipazioni al gettito territoriale e corretti trasferimenti perequativi, e a fronte di una precisa politica di contenimento dei costi dei servizi pubblici,

le risorse disponibili per la nostra Regione dovrebbero essere più che sufficienti per consentire di sostenere un'adeguata politica di sviluppo per la nostra Isola, entro la quale trovi posto anche un diverso modo di approcciare il sostegno al sistema industriale e imprenditoriale basato su effettivi ed efficaci vantaggi localizzativi.

Francesco Pigliaru

La “vertenza entrate”

Premessa – 1. Lo scenario della Regione Sardegna nel 2004 – 2. Come decuplicare il debito regionale in quattro anni – 3. All’origine del problema: cosa abbiamo imparato? – 4. Cosa si è ottenuto – 5. Giudizio – 6. Problemi aperti

Premessa

Il mio compito è dare una testimonianza “tecnica” sulla “vertenza entrate”. Ho accolto l’invito con piacere, benché non abbia potuto fare a meno di chiedermi che valore possa avere riprendere un punto che mi è capitato di affrontare innumerevoli volte da assessore alla programmazione, e numerose volte da economista tornato al lavoro accademico.

Ma qui sta forse il punto. Come è capitato inevitabilmente per altre vicende, in qualche occasione, l’assessore ha doverosamente difeso politiche che, in seguito, l’economista non ha potuto che doverosamente criticare, talvolta anche severamente. E certo, il parere espresso nello svolgimento del riguadagnato ruolo di semplice lavoratore intellettuale, obbligato, anche eticamente – secondo una importante tradizione anglosassone ma non solo – “a dire la verità soprattutto ai politici” (sempre che quella verità sia conosciuta), il parere espresso in questo ruolo – dicevo – è certo più indipendente e dunque più credibile di quello espresso nelle precedenti funzioni.

Dunque, vale la pena di ripetersi. Ci sono alcune, non pochissime, cose per le quali sono orgoglioso di aver fatto parte del governo regionale in carica. Tra queste, in primo piano, l’impostazione e la conclusione della “vertenza entrate”. Ho ricostruito la vicenda in un articolo pubblicato dalla rivista *ItalianiEuropei* all’inizio del 2007, al quale il testo che segue deve non poco.

Sono quindi contento di poter riassumere qui, rapidamente, i principali motivi di questo mio giudizio positivo; e di poter usare ciò che ho imparato in questa vicenda per aggiungere qualcosa di più generale sul nascente federalismo fiscale, sui rischi e sulle opportunità. Trascurare le non poche lezioni che abbiamo appreso aumenterebbe di molto i primi a svantaggio delle seconde.

1. Lo scenario della Regione Sardegna nel 2004

Le finanze della Regione Sardegna dipendono in gran parte da compartecipazioni, senza vincolo di destinazione, a tributi erariali (articolo 8 dello Statuto sardo).

La principale compartecipazione definita dall'art. 8 prima della recente modifica era quella che dava diritto al "70% del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della Regione".

Per la sua importanza, va anche segnalato il regime che riguardava la compartecipazione all'IVA: la Sardegna aveva diritto a "una 'quota' dell'imposta sul valore aggiunto riscossa nel territorio della Regione (...) in relazione alle spese necessarie ad adempiere le 'funzioni normali' della Regione".

Nel loro insieme, queste risorse contribuiscono in modo essenziale a finanziare le "funzioni normali" delegate all'ente regionale.

I problemi strutturali e specifici (ad esempio il persistente ritardo economico dell'Isola) erano (e sono) poi affrontati con risorse ad essi esplicitamente dedicate (l'articolo 13 dello Statuto prevede risorse per un Piano di rinascita).

È interessante notare quanto questo "contratto", definito nel 1948 con l'approvazione dello Statuto sardo, abbia caratteristiche simili a quelle previste dal nuovo assetto disegnato dalla riforma del Titolo V. Anche qui i tributi propri, le compartecipazioni e il fondo di perequazione, cioè i fondi senza vincoli di destinazione, rappresentano la componente principale delle finanze regionali e devono "finanziare integralmente le 'funzioni pubbliche' (...) attribuite" agli enti locali.

In secondo luogo, "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni", e cioè "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, (...) lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni".

Questo è lo scenario di base. Da più di mezzo secolo, importanti compartecipazioni hanno dunque conferito alla Sardegna un certo grado di autonomia finanziaria nell'esercizio delle proprie funzioni. Secondo l'articolo 119, qualcosa di molto simile deve ora estendersi alle Regioni a Statuto ordinario.

Cosa è successo in Sardegna in questi anni? L'autonomia finanziaria ha favorito maggiore *accountability* e "disciplina fiscale"? Le compartecipazioni definite per legge hanno garantito ragionevole certezza sulle risorse disponibili su base pluriennale, favorendo orizzonti di programmazione sufficientemente ampi?

Dato che il “contratto” Stato-RAS anticipa caratteristiche del nascente federalismo fiscale, la domanda ha un valore che va ben oltre i nostri piccoli confini regionali.

2. Come decuplicare il debito regionale in quattro anni

Nel 2001 la Regione Sardegna aveva uno *stock* di debito relativamente piccolo, intorno ai 370 milioni di euro. Quattro anni dopo, nel 2005, sfiorava i 3.200 milioni: quasi dieci volte di più, un tasso di crescita medio annuo del 70%. Non si può parlare in questo caso di disciplina fiscale.

Negli stessi anni, un fragile governo regionale, reso ancora più fragile da una forma di governo incapace di garantire un discreto livello di stabilità politica, gettava benzina sul fuoco perseguendo una strategia di sopravvivenza centrata sulla sistematica violazione del vincolo di bilancio.

Così, ogni bilancio di previsione adottato dal Consiglio regionale tra il 2001 e il 2004 ha stanziato spese insostenibilmente superiori alle entrate (i mutui autorizzati in quegli anni hanno superato sistematicamente il 20% delle entrate regionali).

Sembra proprio un grave episodio di “indisciplina fiscale”. Ed è anche un episodio recente e concentrato nel tempo, e dunque di facile interpretazione. Cosa non ha funzionato?

3. All'origine del problema: cosa abbiamo imparato?

Almeno tre cose non hanno funzionato a dovere.

Primo, la forma di governo. La grande instabilità iscritta nel disegno istituzionale in vigore sino alle elezioni del 2004 non ha incentivato la disciplina fiscale in chi si trovava al governo. Un governo debole può facilmente ignorare il vincolo di bilancio perché può nascondersi dietro al facile alibi rappresentato dalla difficoltà a far passare le proprie proposte in Consiglio. Allo stesso tempo, l'opposizione non ha alcun incentivo ad adottare comportamenti fiscalmente virtuosi perché non ha responsabilità formali di governo.

Nel 2004 la Regione ha adottato una nuova forma di governo che riproduce il sistema “presidenziale” delle Regioni a Statuto ordinario. Oggi la responsabilità di chi decide è molto più chiara che nel passato, e questo certamente contribuisce alla soluzione del problema.

Secondo, perché il patto di stabilità tra Stato e Regione non è riuscito a evitare una dinamica incontrollata del debito regionale? La risposta è semplice. Il patto si ispira, con vari difetti, a regole del tipo *multiannual spending limits*, adottate da numerosi Stati per controllare un insieme di voci di spesa.

Come è evidente, l'obiettivo di queste regole non è quello di controllare direttamente la formazione del debito. Per quanto riguarda quest'ultima, il princi-

pale controllo è affidato alla *golden rule*, che ha consentito di indebitarsi solo per investimento pubblici, al netto dei quali il bilancio dovrebbe essere in pareggio. La regola di per sé ha una logica chiara, ma di nuovo è inefficace nel vincolare qualitativamente e quantitativamente la formazione del debito.

Terzo, le compartecipazioni, cioè l'aspetto che riguarda più da vicino il disegno di un buon federalismo fiscale. L'esplosione del debito della Regione Sardegna potrebbe essere letta come una storia di ordinaria follia in un sistema con vincoli interni ed esterni insufficienti. Sarebbe una lettura legittima ma incompleta. Mancherebbe un elemento essenziale: il gettito fornito alle casse regionali dalle principali compartecipazioni alle imposte nazionali.

Sono bastate poche settimane di lavoro dell'Assessorato regionale al bilancio, subito dopo la nomina della nuova Giunta nel 2004, per far emergere due dati clamorosi: il primo riguarda la compartecipazione all'imposta sui redditi delle persone fisiche, il secondo la compartecipazione all'IVA.

Il gettito della compartecipazione IRPEF che confluisce nelle casse regionali (70% del riscosso nel territorio sardo) mostra un andamento del tutto anomalo. Fatto pari a 100 il dato a prezzi costanti dell'IRPEF riscossa in Sardegna (dati comunicati dagli uffici statali) e in Italia nel 1991, il dato corrispondente del 2004 risulta pari a 95 per la Regione e a 137 per l'Italia nel suo complesso. Un divario enorme, a tutto svantaggio della Sardegna, in assenza di differenze rilevanti nel tasso di crescita del reddito pro capite. Quale può essere la spiegazione? La Ragioneria generale dello Stato ha riconosciuto formalmente l'"anomalia" sarda, ma non ha ritenuto di poterne individuare le cause. Il problema principale è comunque noto: deriva dal metodo di calcolo della compartecipazione regionale. C'è una grande differenza tra usare come base di calcolo il gettito "riscosso" o quello "prodotto" nel territorio. Anche su questo si tornerà tra poco.

Problemi seri sono stati riscontrati anche per la compartecipazione IVA. Innanzitutto, la quota contrattata annualmente tra Stato e Regione per contribuire al finanziamento delle "funzioni normali" è stata una fonte continua di contenzioso, perché ancora oggi Stato e Regione non hanno un linguaggio in comune per definire ciò che intendono per "funzioni normali".

Inoltre, lo Stato ha sostenuto a lungo che, indipendentemente dall'andamento dei costi associati all'esercizio delle funzioni normali della Regione, la cifra conferita alla Sardegna non poteva essere modificata a causa della persistente difficoltà delle finanze pubbliche. La conseguenza è stata che la cifra davvero non grande pattuita all'inizio del periodo è diminuita in valore reale nel corso degli ultimi quindici anni (-11%). Negli stessi anni il gettito IVA è cresciuto rapidamente in tutte le Regioni italiane.

Se si sommano le dinamiche dei gettiti IRPEF e IVA corrisposti alla Sardegna in questi anni, il quadro che emerge è allarmante. Nel loro insieme, i due cespiti che avrebbero dovuto assicurare la copertura finanziaria alla fisiologica

crescita dei costi associati alle funzioni normali della Regione, sono invece diminuiti in valore reale.

Ecco una chiara lezione per il nascente federalismo fiscale. Chiaramente, sono mancate buone regole di collaborazione e di manutenzione dei diritti concordati per legge, regole essenziali per affrontare con lealtà reciproca le conseguenze di continue e complesse variazioni della normativa nazionale. Senza regole di questo tipo si creano inevitabilmente lunghi e costosi contenziosi istituzionali, che a loro volta forniscono facili alibi a governi regionali incapaci di produrre risultati tangibili e poco propensi alla disciplina fiscale.

Quel che è peggio, si indebolisce la capacità di controllo dei cittadini sull'operato degli enti locali e dunque si vanifica l'obiettivo di aumentare l'efficienza complessiva del sistema attraverso il decentramento e il federalismo fiscale.

4. Cosa si è ottenuto

Molti soldi, certo, come vedremo fra un attimo. Prima, meglio sottolineare un aspetto che tende a essere trascurato e che però è importante.

Trasparenza e facilità di manutenzione. Il nuovo art. 8 fa chiarezza su cosa si debba intendere per "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio".

È noto che fare riferimento al gettito "riscosso" o a quello "prodotto" non è la stessa cosa. I dati sardi aggiungono però un'informazione importante: la differenza tra le due grandezze può crescere nel tempo a tutto svantaggio dell'ente locale. Nel 2002 l'IRPEF riscossa in Sardegna rappresentava appena il 57% di quella prodotta nel territorio.

Secondo le stime dell'Assessorato al bilancio della Regione, dieci anni prima lo stesso indicatore era più alto di quasi trenta punti percentuali. Il riferimento al gettito "riscosso", dunque, ha reso un pessimo servizio alla Sardegna: cambiamenti regolamentari adottati unilateralmente dallo Stato, in presenza di forte asimmetria di informazione, hanno svilito la base sulla quale la compartecipazione è stata calcolata fino al 2006.

Nell'ottenere questo risultato, la Sardegna ha di fatto ottenuto l'applicazione di una delle raccomandazioni espresse dal Comitato tecnico-scientifico della ACoFF (Alta Commissione per il Federalismo Fiscale) sulla necessità di adottare il riferimento al gettito "prodotto", "dato che nel caso contrario l'attribuzione delle risorse alle Regioni e agli enti locali avverrebbe in modo più sperequato e, soprattutto, in modo piuttosto casuale".

Usare il gettito "riscosso" significa infatti basarsi su un dato poco trasparente, soggetto a variazioni importanti di cui è difficile rintracciare l'origine, incapace, in sintesi, di dare certezza sulle risorse attribuite alle Regioni sulla base delle compartecipazioni stabilite per legge.

Risorse. Molti soldi, dicevo. Qui il calcolo è semplice. Il passaggio da “riscosso” a “prodotto” nella definizione della base IRPEF su cui calcolare la compartecipazione del 7/10 implica un incremento di circa 740 milioni (2000 – 1258; dati 2007). La profonda modifica nel metodo di calcolo della compartecipazione IVA, ora ai 9/10 determinati “sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati dall’ISTAT”, implica un incremento di circa 1.700 milioni (1900 – 207; dati 2007).

Nel complesso, l’incremento nelle entrate stimato sui dati allora previsti per il 2007 ammontava a più di 2700 milioni di euro, una cifra pari a poco meno del 10% del Pil sardo.

Tutto ciò a fronte di quali nuove spese? Come altre RSS, dal 2010 la Sardegna avrà in carico l’intera spesa sanitaria e le spese per il trasporto pubblico locale. Nel 2006 queste spese addizionali sono state stimate, per il 2007, in circa 1.100 milioni.

Il calcolo, dunque, è presto fatto. Il *surplus* per le casse regionali derivante dalla “vertenza entrate” si aggira intorno ai 1.600 milioni, una cifra evidentemente enorme.

Bisogna immaginare scenari davvero drammatici per ipotizzare che nel futuro la dinamica della spesa sanitaria eroda significativamente questo enorme margine. Al meglio delle nostre conoscenze (e di stime effettuate nel 2006) questi scenari sono semplicemente altamente improbabili.

Recenti proiezioni effettuate dai molti stimabili e da me molto stimati funzionari dell’Assessorato alla programmazione hanno aggiornato il dato sul *surplus* della vertenza proiettandolo al 2010: in queste proiezioni, il *surplus* cresce ulteriormente, toccando i 1.900 milioni.

5. Giudizio

La “vertenza entrate” rappresenta uno straordinario successo per la Regione Sardegna, un successo che nessuno dovrebbe avere interesse a sminuire, perché consegna ai futuri governanti un bilancio non solo sottratto a una disastrosa deriva verso la quale muoveva rapidamente, ma anche interamente risanato e in più capace di finanziare nuovi, ingenti interventi pubblici. Una classe politica lungimirante dovrebbe orientare le proprie energie non nello sminuire successi percepiti come altrui e invece di tutti, ma nel consolidarne le fondamenta.

Credo infatti che proprio l’ordine di grandezza del successo ottenuto generi, non troppo paradossalmente, qualche rischio futuro. Se, come spero, il nascente federalismo fiscale sarà basato sul principio che le risorse trasferite debbano avere qualche riconoscibile collegamento con le funzioni trasferite, i cui costi siano dunque calcolati in modo ragionevole e condiviso; allora il *surplus*

associato alla “vertenza entrate” dovrà essere consolidato specificando le funzioni che esso finanzia con molto maggiore dettaglio di quanto avvenga adesso.

Per chi ha intuito cosa si gioca nella partita del federalismo fiscale, questo punto dovrebbe apparire in tutta la sua importanza, soprattutto in un momento nel quale i “privilegi” accumulati dalle RSS sono oggi – e non lo erano ieri – sotto gli occhi di tutti. Se il gettito generato da ogni valdostano è il più alto d’Italia (oltre 15.000 euro pro-capite), sarà inevitabile spiegare perché la spesa pro-capite del settore pubblico in quella Regione è di 7.000 euro superiore al gettito. Forse ci sono buone ragioni, forse sono ragioni giustificabili con la loro “specialità”; però fossi valdostano passerei le notti a mettere insieme un documento capace di dare convincenti spiegazioni al resto del Paese.

Su un piano certamente diverso, il discorso vale anche per il *surplus* della vertenza entrate. Il buon risultato ottenuto non è – sia chiaro una volta per tutte – la ricompensa di sgarbi passati da parte dello Stato centrale; è una cosa diversa e molto maggiore. È certamente una conferma (e un aggiornamento) della nostra “specialità”. Solo che ora è giunto il momento di uscire dal generico. Come per la Val d’Aosta, la specialità conviene definirla con più chiarezza che nel passato. Lingua, cultura, trasporti sono certamente la base per definire speciali “funzioni essenziali” che generano costi anch’essi speciali, che altri dunque non hanno.

Un buon e durevole federalismo richiede che di tutte le funzioni importanti si definiscano i costi standard, e che sulla base di questi si scrivano regole durevoli. Farlo con precisione e serietà, abbandonando antiche, generiche e poco dignitose lamentazioni alle quali è troppo spesso associata l’idea di “specialità”, è il modo migliore di consolidare l’ottimo risultato ottenuto nel 2006, sottraendolo all’imprevedibile influenza dei cicli politici nazionali, che a volte sono favorevoli e a volte no.

6. Problemi aperti

Il federalismo fiscale è una cosa complessa nei dettagli, ma semplice nel funzionamento di fondo e negli obiettivi che si spera possa raggiungere. Serve a rendere chiare le responsabilità del decisore politico e a renderlo valutabile dal cittadino elettore. Perché questo succeda, è bene che la distanza anche geografica tra eletti ed elettori non sia eccessiva, a maggior ragione se i territori esprimono “preferenze” significativamente diversificate.

Un meccanismo semplice, che può fare alcune cose ma non può fare miracoli. Toglie alibi ai politici, perché le risorse sono definite una volta per tutte dentro un “vincolo di bilancio rigido”, che impedisce al politico locale di scaricare responsabilità al livello di governo superiore; e questo forse consentirà di

capire quali sono i politici capaci di spendere con maggiore efficacia le risorse disponibili, di evitare gli sprechi.

Forse farà questo. Forse. Quello che non farà è risolvere il problema dei divari di sviluppo. Può aiutare, ma non è la soluzione. Senza uno Stato centrale capace di esercitare con efficacia le molte, cruciali funzioni che gli sono proprie, un forte decentramento rischia di aumentare i divari. E nessuno si illuda che il problema sarà risolto dal riconoscimento per il Mezzogiorno della tanto auspicata e tanto sopravvalutata “fiscalità di vantaggio”. Ben venga, sia chiaro: ma non sarà la soluzione. La lezione irlandese, per chi la conosce, lo dimostra con chiarezza: il capitale umano e la credibilità delle istituzioni sono ingredienti irrinunciabili, senza i quali non si va da nessuna parte, e la cui carenza non può essere compensata da qualche sconto fiscale.

Non ho il tempo di giustificare adeguatamente queste affermazioni. Ci saranno altre occasioni. Sarà però bene, nel frattempo, dire almeno questo: nel percorso federale che abbiamo di fronte è bene muoversi con cautela, verificando i passi e le loro conseguenze nel favorire o meno le capacità locali di sviluppo.

Su queste conseguenze non abbiamo certezze: abbiamo solo alcune ben formulate ipotesi. Come in un laboratorio, meglio muoversi con prudenza e avere piena consapevolezza di tutti i possibili esiti, non solo quelli favorevoli.

VI. Proposte per un progetto di Statuto

12 dicembre 2008

Il documento è stato presentato da Mariarosa Cardia, Andrea Deffenu, Paolo Fois, Andrea Raggio, Nuccio Guaita, Angelo Becciu, alla Facoltà di Scienze Politiche, Teatro ex Istituto Ciechi.

LE RAGIONI DI UN NUOVO STATUTO SPECIALE

1948-2008: le trasformazioni

Sui principi ispiratori e i contenuti di un nuovo Statuto speciale hanno inciso profonde trasformazioni intervenute dopo il 1948 a diversi livelli:

a) Internazionale ed europeo. La crescente interdipendenza tra le diverse aree del mondo, unitamente al fenomeno della globalizzazione, ha comportato che molte materie in precedenza rientranti nella competenza esclusiva degli Stati siano state sottoposte ad una disciplina concordata a livello internazionale. Gli obblighi che da tale disciplina derivano limitano oggi la libertà d'azione degli Stati e, conseguentemente, le competenze delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda più specificamente il livello europeo, si è verificato un vero e proprio trasferimento di competenze dagli Stati alla Comunità Europea.

b) Nazionale. In Italia, la riforma del Titolo V della Costituzione ha dato luogo a una redistribuzione delle competenze fra lo Stato e le Regioni, con un rafforzamento del ruolo di queste ultime; analogamente, in Europa, durante la seconda metà del Novecento si è assistito a un progressivo sviluppo del processo di regionalizzazione, con il coinvolgimento di numerosi Stati – tra i quali il Belgio, la Spagna, la Francia, il Portogallo – e il riconoscimento da parte dell'Unione Europea delle Regioni come realtà istituzionali.

c) Regionale, con specifico riferimento alla Sardegna. In sessant'anni di vita la specialità della Regione Sardegna ha subito incisive trasformazioni sia sotto il profilo sostanziale sia sotto il profilo giuridico e istituzionale; deve essere ridefinita per rispecchiare una realtà profondamente mutata nei suoi tratti materiali e immateriali. Negli ultimi decenni hanno assunto un peso rilevante i problemi dei servizi e del terziario, dei beni ambientali e culturali, della tutela del paesaggio, del turismo di massa, rispetto ai fattori caratterizzanti nel passato, quali l'isolamento, i mali endemici come la malaria, l'atavico contrasto tra contadini e pastori, la parcellizzazione fondiaria, la prevalenza della campagna sulla città, lo sfruttamento semicoloniale dell'industria mineraria. È dunque cambiata la condizione storica che ha costituito a lungo il presupposto della rivendicazione autonomista, imperniata sulla richiesta di risarcimento dei danni inflitti all'Isola da secoli di dominazione esterna e di integrazione per superare l'arcaicità del sistema economico e sociale regionale.

Tutti i mutamenti intervenuti hanno trasformato anche i termini classici della questione sarda e fanno sì che autonomia, ancor più che in passato, significhi interdipendenza, sussidiarietà, coesione, equilibrio; comporti l'abbandono della vecchia concezione garantista e difensiva dell'autonomia speciale sarda, che ha riprodotto su scala locale il modello statocentrico; esiga di non

ricadere negli errori del passato, nella concezione meramente economicistica risalente alle origini dell'autonomismo sardo e protrattasi a lungo; implichi una prospettiva sistemica, un processo identitario dinamico, un progetto di società aperto agli sviluppi della democrazia pluralista.

L'autonomia speciale deve essere un efficace strumento di sviluppo economico-sociale e una moderna forma di autogoverno democratico, veicolo di espressione della nostra particolare soggettività collettiva. Occorre affermare una concezione dell'autonomia collaborativa, partecipativa, riformatrice, capace di riconoscere e sviluppare le diversità a tutti i livelli dell'ordinamento, e di valorizzare l'identità regionale come ricchezza del sistema nazionale, individuandone le basi nella sua storia insulare, nella sua cultura e nella sua lingua, oltre che nel fattore economico, insufficiente a motivare e sostanziare un regime speciale.

L'inadeguatezza dell'attuale Statuto

È da escludere preliminarmente che le suddette trasformazioni abbiano messo in discussione il principio di specialità, posto a fondamento nel 1948 del nostro Statuto di autonomia. Per contro, le stesse vanno addirittura nel senso di un rafforzamento del principio di specialità, considerato in particolare, a livello internazionale ed europeo, l'affermarsi del principio di insularità e della tutela e valorizzazione delle minoranze linguistiche.

Va evidenziato come lo Statuto del 1948, pur essendo imperniato sul principio di specialità, non precisa quale sia il fondamento della stessa, favorendo in questo modo le prese di posizione, particolarmente frequenti ai nostri giorni, secondo le quali la specialità nient'altro sarebbe che un privilegio, oggi non più difendibile, concesso ad alcune Regioni. Occorre, quindi, che le ragioni obiettive che ampiamente giustificano, oggi più di ieri, la nostra specialità trovino nello Statuto un esplicito, convincente richiamo. Del resto, la riforma del Titolo V della Costituzione ha ribadito il riconoscimento delle Regioni speciali, sussistendo le ragioni fondamentali della loro peculiarità, e richiede perciò nuovi Statuti, che ricontrattino la condizione di specialità, individuandone le funzioni, i poteri e i modi di partecipazione ai processi di decisione politica.

I vantaggi ordinamentali di cui godono oggi le Regioni ordinarie rendono urgente definire una nuova progettualità e una nuova configurazione dei poteri, anche perché finora non si è dimostrato efficace il meccanismo previsto dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, che consente alle Regioni speciali di poter usufruire delle condizioni di maggiore autonomia stabilite per le Regioni ordinarie. D'altra parte, esso era stato concepito come soluzione transitoria, nelle more dei processi di revisione statutaria. In definitiva, è la stessa Costituzione che sollecita la definizione di nuovi statuti per le Regioni speciali.

In questa prospettiva bisogna dare contenuti innovativi a parole controverse e complesse quali “identità” e “specialità” sarda, difficili da definire. La specialità è un processo di riconoscimento e di sviluppo delle diversità, della autonoma organizzazione politica da parte di una comunità che nel processo di integrazione a livello nazionale e sovranazionale vuole esprimere le sue energie potenziali preservando la propria identità, investendola nella presenza nel mondo e nella storia, una presenza intelligente, disponibile al confronto con l'esterno, costruita dialogicamente. L'identità deve essere sforzo progettuale, ricerca di senso, di destinazioni comuni su cui impennare la vita delle istituzioni.

La nuova specialità deve basarsi quindi su un modello di autonomia profondamente mutato rispetto al secondo dopoguerra; deve rafforzare la Regione, coniugando maggiori poteri con procedure di partecipazione e concertazione alle scelte che vengono fatte nei centri decisionali. L'idea originale e forte intorno a cui fondare un nuovo patto con lo Stato è l'identità di questa terra, del suo popolo, della sua cultura e i diritti particolari che ne discendono e che la distinguono dalle altre parti della Repubblica: mobilità e comunicazioni, collegamento alle grandi reti infrastrutturali, beni culturali e ambientali, energia, servitù militari, lavoro, salute.

L'inadeguatezza dello Statuto attuale di fronte alle trasformazioni in precedenza richiamate appare altresì evidente ove si consideri: a) la mancanza di norme statutarie specificamente volte a far sì che l'Isola possa conservare la propria identità culturale, e quindi la propria diversità rispetto alle Regioni ordinarie; b) la carenza di norme che consentano di compensare gli handicap di cui la Sardegna soffre a causa della sua insularità e di trasformarli in un fattore di sviluppo, riprendendo e precisando le motivazioni che sono alla base della precedente esperienza del Piano di Rinascita. L'inserimento, nel testo di un nuovo Statuto, di una norma ispirata alla “Dichiarazione relativa alle Regioni insulari”, allegata al Trattato di Amsterdam del 1997 (di cui lo Stato italiano è parte contraente), potrebbe in particolare costituire uno strumento da utilizzare per rafforzare le nostre giuste rivendicazioni. Nella dichiarazione, infatti, si riconosce che le Regioni insulari “soffrono di handicap strutturali”, tali da giustificare l'adozione di misure specifiche volte a compensare i condizionamenti che da tali svantaggi derivano.

PROPOSTE PER I LINEAMENTI DEL NUOVO STATUTO SPECIALE

La forma di governo: poteri e funzioni del Presidente, della Giunta, del Consiglio

Resta aperto il dibattito sul grado di autonomia che lo Statuto deve attribuire alla Legge statutaria sarda n. 1 del 2008 in merito alla scelta del modello di forma di governo ed ai rapporti tra gli organi della Regione.

Sono immaginabili almeno tre soluzioni normative: 1) confermare l'attuale schema legislativo, che attribuisce alla Legge statutaria il potere di scelta della forma di governo, ma pone dei limiti inderogabili nel caso in cui si opti per l'elezione diretta del Presidente della Regione; 2) costituzionalizzare la forma di governo regionale, trasferendo cioè alla fonte di rango costituzionale l'individuazione del regime politico, come avveniva prima della riforma costituzionale del 2001, riducendo di conseguenza il ruolo della Legge statutaria; 3) valorizzare al massimo la libertà nella scelta della forma di governo da parte della Legge statutaria attraverso l'eliminazione dei limiti inderogabili previsti nello Statuto speciale come in particolare la clausola *simul stabunt, simul cadent*. In questo ultimo caso, tuttavia, bisognerebbe valutare la possibilità di rivedere le procedure di approvazione della Legge statutaria attraverso la previsione, ad esempio, di maggioranze qualificate in Consiglio regionale, al fine di favorire il raggiungimento di un accordo tra il maggior numero di forze politiche possibile e quindi un consenso condiviso sulle scelte adottate.

Per quanto riguarda il contenuto della Legge statutaria vigente si confrontano diverse opinioni: vi è chi sottolinea l'opportunità di mantenere l'elezione diretta del Presidente della Regione e chi propone l'adozione di una forma di governo parlamentare e quindi l'elezione del Presidente della Regione da parte del Consiglio regionale.

Riguardo alle modifiche apportabili alla Legge statutaria i temi oggetto di discussione sono: la disciplina del conflitto di interessi, il rafforzamento del ruolo del Consiglio regionale al fine di riequilibrare i rapporti tra Presidente, Giunta e Consiglio, e la previsione di ulteriori istituti di democrazia partecipativa.

L'orizzonte europeo e i rapporti nazionali ed esteri

Il nuovo Statuto speciale deve tener conto dei mutamenti che sono intervenuti in Sardegna, in Italia e in Europa. In particolare del fatto che:

- attorno al testo dello Statuto del 1948 è andato formandosi un insieme di cultura, norme, prassi e giurisprudenza di grado superiore. È quel che chiamiamo regionalismo europeo;

- il futuro della Sardegna non è pensabile al di fuori dell'orizzonte europeo e internazionale;
- la Costituzione italiana e il diritto comunitario offrono oggi, in materia di regionalismo, un quadro del tutto nuovo rispetto al 1948;
- la cultura politica e giuridica dell'Europa comunitaria costituisce un prezioso patrimonio di conoscenze al quale attingere per ampliare le competenze regionali.

La Costituzione e i Trattati europei convergono nel delineare una visione del rapporto tra le istituzioni e tra queste e i cittadini non più gerarchico e conflittuale ma paritario e relazionale. Con la revisione del Titolo V il regionalismo non è più articolazione dello Stato, mero decentramento di competenze e argine al centralismo statale ma principio organizzativo generale della Repubblica. Le istituzioni comunitarie, inoltre, non sono più solo rappresentative dei governi nazionali e delle popolazioni, ma anche delle istituzioni autonomistiche. È, in sostanza, la visione di una democrazia ancorata al principio di sussidiarietà e, quindi, di un autonomismo relazionale, di più ampio respiro.

Il rinnovamento dell'autonomia consiste, innanzi tutto, nell'adeguamento dello Statuto a questo nuovo contesto e, quindi, nella ridefinizione dei rapporti tra la Sardegna e il contesto nazionale ed esterno in considerazione sia dell'esperienza maturata sia della situazione odierna dopo la revisione del Titolo V della Costituzione italiana e dopo il Trattato di Lisbona. Si tratta di utilizzare le nuove possibilità soprattutto nella direzione della partecipazione alle scelte e alle vite nazionali e comunitarie. La partecipazione, infatti, consente di contribuire a sviluppare la democrazia sopranazionale, a concorrere all'esercizio delle competenze, comprese quelle in cui la Regione è vincolata dagli obblighi comunitari, e a determinare l'orientamento delle politiche dell'Unione Europea nella direzione delle finalità dei Trattati, in particolare della coesione economica e sociale. Consente, inoltre, di rafforzare la tutela politica delle prerogative autonome, tutela politica che si accompagna in misura crescente a quella giuridica. Il tema della partecipazione richiama, infine, quello della rappresentanza della Sardegna nel Parlamento europeo. Può e deve essere affrontato nella revisione dello Statuto.

Quanto alle relazioni extra-europee il problema si pone soprattutto come partecipazione alle decisioni di carattere internazionale dell'Italia in campi, settori e aspetti che riguardano direttamente la Sardegna, soprattutto la politica euromediterranea, e come possibilità della Regione di stringere accordi europei e internazionali di cooperazione e di co-sviluppo.

Un altro insieme di questioni riguarda l'attuazione delle politiche e dei programmi comunitari, il recepimento della normativa europea e il rafforzamento e lo sviluppo delle politiche e delle istituzioni comunitarie, con particolare riferimento all'ampliamento degli spazi di partecipazione.

In sintesi, le relazioni comunitarie ed esterne devono entrare a far parte, strutturalmente, della politica regionale e dell'azione di governo. È opportuno prevedere l'adozione di strumenti che consentano la verifica e la messa a punto annualmente delle "politiche di supporto" alle relazioni comunitarie ed esterne. Certamente occorre adeguare l'organizzazione dell'amministrazione regionale alla moderna autonomia relazionale.

Un altro ordine di problemi, infine, riguarda "l'architettura statutaria" in relazione alle realtà europea e mondiale entrate in una fase di forte dinamismo, e ai loro riflessi sull'area mediterranea. La Regione sarda deve essere posta in grado di fronteggiare tempestivamente i cambiamenti che interverranno. C'è perciò bisogno di avere fondamenta statutarie solide e nel contempo flessibilità nell'organizzazione e nel funzionamento dell'istituzione regionale. Possiamo farvi fronte distinguendo, anche in materia di relazioni Stato-Regione ed esterne, quel che va inserito nello Statuto e quel che va inserito nella Legge statutaria.

Autonomia interna e sussidiarietà: il ruolo degli enti locali

La vicenda storica dell'autonomia sarda ha risentito negativamente della concezione centralistica e dirigistica di governo anche a livello regionale verso gli enti locali.

In una società multilivello come quella attuale gli enti locali svolgono una fondamentale funzione democratica, assicurando la tutela e il soddisfacimento degli interessi dei cittadini. Infatti, nella nuova visione costituzionale gli enti locali non sono più un mero strumento dello Stato, ma insieme ad esso costituiscono e fanno vivere la Repubblica, assicurando l'applicazione del principio di sussidiarietà.

La nuova impostazione statutaria deve rendere esplicita questa nuova centralità affidata agli enti locali nell'ordinamento istituzionale della Sardegna, proseguendo la politica già in atto di conferimento di funzioni e risorse a Comuni e Province.

Di conseguenza risulta indispensabile ridefinire, a livello statutario, la collocazione istituzionale e le funzioni fondamentali del Consiglio delle Autonomie locali. Si confrontano, su questo versante, diverse ipotesi: da quella più dirompente relativa all'istituzione di una forma di vero e proprio bicameralismo regionale, all'attribuzione al Consiglio delle autonomie locali di maggiori e più pregnanti competenze, come, ad esempio, la previsione di una procedura obbligatoria di codecisione nella formazione delle leggi che più direttamente incidono sulle funzioni delle autonomie locali.

La soluzione del problema delle risorse configura un'autonomia più avanzata e funzionale. Alcuni sostengono la necessità della contestuale definizione, nella Legge finanziaria e nel Bilancio, di apposita norma che stabilisca la misura

della compartecipazione degli Enti locali al gettito tributario nazionale e regionale e la conseguente abolizione dei “trasferimenti”, aventi carattere discrezionali e non di vincolo democratico e piena sussidiarietà.

Nuove competenze, autonomia finanziaria e federalismo fiscale

Il nodo centrale è quello di capire se la Sardegna deve mantenere il quadro attuale delle proprie competenze e risorse, ai sensi del Titolo III dello Statuto, cercare di ricontrattare i rapporti finanziari con lo Stato, oppure aderire al meccanismo previsto per le Regioni ordinarie dall'art. 119 Cost., dopo un'attenta ricognizione degli eventuali costi e benefici.

La difficoltà per la Sardegna di avanzare proposte articolate di modifica dello Statuto sardo in materia finanziaria nasce dalla forte incertezza derivante dai ritardi nell'applicazione del Titolo V e dal rischio che le proposte riformatrici fino ad oggi presentate dal Governo minino la tenuta unitaria del Paese.

In questi mesi il dibattito politico si è concentrato sulla necessità improrogabile di dare attuazione, a distanza di sette anni dalla riforma del Titolo V, ai principi del federalismo fiscale, che dovrebbe favorire la responsabilizzazione degli amministratori e la trasparenza dei processi di spesa, con un maggiore controllo del cittadino sulla qualità della spesa. Si tratta di una riforma che potrebbe rimettere in discussione i meccanismi statutari di assegnazione delle risorse finanziarie alle Regioni speciali e quindi alla Sardegna. Affinché i processi riformatori non si traducano in un freno allo sviluppo dell'Isola, ma in un'occasione di rilancio delle sue potenzialità, è urgente approfondire la riflessione in merito.

In primo luogo, è opportuno partire da alcune considerazioni di carattere economico. Le Regioni a Statuto speciale, compresa la Sardegna, vivono tutte al di sopra delle loro possibilità. Il totale delle entrate incassate sul rispettivo territorio è insufficiente a far fronte alle spese nello stesso sostenute dal complesso delle amministrazioni pubbliche. Si va dal *deficit* del 54,06% della Sicilia a quello del 16,07% del Friuli-Venezia Giulia. Se si considera che la media nazionale fa registrare un *deficit* del solo 3,87% e che il Centro-Nord registra un saldo positivo di 5,77 punti si comprende come la situazione delle Regioni speciali sia complessivamente anomala.

Alle considerazioni di carattere economico dobbiamo aggiungere quelle di carattere costituzionale. L'art. 119 della Costituzione detta i principi per la formazione del nuovo sistema finanziario e fiscale, volto a ridefinire i rapporti fra i vari livelli di governo. È stabilito, infatti, un quadro preciso delle dotazioni finanziarie delle Regioni ordinarie, che autonomamente istituiscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. Per le Regioni a minore capacità fiscale è previsto un meccanismo compensativo per il finanziamento delle funzioni fondamentali, senza vincolo

di destinazione, denominato fondo perequativo, al fine di poter finanziare integralmente le funzioni loro attribuite.

La Regione dovrebbe, in questa fase, partecipare attivamente al confronto nazionale, avanzando proposte volte a influire sulla determinazione dei meccanismi di formazione e di ripartizione del fondo perequativo, e sulle modalità di definizione dei costi standard delle prestazioni erogate, anche al fine di garantire l'esigenza di equità e solidarietà prevista dalla Costituzione repubblicana. In questo processo di attuazione costituzionale deve essere affermato il ruolo centrale del Parlamento, sede della rappresentanza e dei processi di integrazione politica, economica e sociale.

In ogni caso lo Stato dovrebbe riconoscere alla Sardegna una fiscalità di vantaggio, che favorisca, grazie all'alleggerimento della pressione fiscale, lo sviluppo economico della Regione.

Appendice

STATUTO SPECIALE PER LA SARDEGNA

Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3⁷¹, e successive modificazioni, nel testo risultante dalle Leggi Costituzionali 31 gennaio 2001, n. 2 e 18 ottobre 2001, n. 3.

TITOLO I - Costituzione della Regione

Art. 1

La Sardegna con le sue isole è costituita in Regione autonoma fornita di personalità giuridica entro l'unità politica della Repubblica Italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione e secondo il presente Statuto.

Art. 2

La Regione autonoma della Sardegna ha per capoluogo Cagliari.

TITOLO II - Funzioni della Regione

Art. 3

In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica⁷² e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:

- a) ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale;
- b) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni⁷³;
- c) polizia locale urbana e rurale;
- d) agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario⁷⁴;
- e) lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione;
- f) edilizia ed urbanistica;
- g) trasporti su linee automobilistiche e tramviarie;
- h) acque minerali e termali;

⁷¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 9 marzo 1948, n. 58.

⁷² Le parole "della Repubblica" hanno sostituito le parole "dello Stato" per effetto dell'art. 3, L.C. 31 gennaio 2001, n. 2.

⁷³ Lettera così sostituita dall'art. 4, L.C. 23 settembre 1993, n. 2.

⁷⁴ Lettera così corretta con avviso di rettifica pubblicato nella G.U. 19 giugno 1948, n. 141.

- i) caccia e pesca;
- l) esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche;
- m) esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline;
- n) usi civici;
- o) artigianato;
- p) turismo, industria alberghiera;
- q) biblioteche e musei di enti locali⁷⁵.

Art. 4

Nei limiti del precedente articolo e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, la Regione emana norme legislative sulle seguenti materie:

- a) industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline;
- b) istituzione ed ordinamento degli enti di credito fondiario ed agrario, delle casse di risparmio, delle casse rurali, dei monti frumentari e di pegno e delle altre aziende di credito di carattere regionale; relative autorizzazioni;
- c) opere di grande e media bonifica e di trasformazione fondiaria;
- d) espropriazione per pubblica utilità non riguardante opere a carico dello Stato;
- e) produzione e distribuzione dell'energia elettrica;
- f) linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione;
- g) assunzione di pubblici servizi;
- h) assistenza e beneficenza pubblica;
- i) igiene e sanità pubblica;
- l) disciplina annonaria;
- m) pubblici spettacoli.

Art. 5

Salva la competenza prevista nei due precedenti articoli, la Regione ha facoltà di adattare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione ed attuazione, sulle seguenti materie:

- a) istruzione di ogni ordine e grado, ordinamento degli studi;
- b) lavoro; previdenza ed assistenza sociale⁷⁶;
- c) antichità e belle arti;
- d) nelle altre materie previste da leggi dello Stato.

⁷⁵ In attuazione di quanto disposto dall'art. 3, vedi D.Lgs. 6 febbraio 2004, n. 70.

⁷⁶ Con D.Lgs. 10 aprile 2001, n. 180, è stata emanata la normativa di attuazione del presente Statuto contenente la delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di lavoro e servizi all'impiego.

Art. 6

La Regione esercita le funzioni amministrative nelle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli artt. 3 e 4 salvo quelle attribuite agli enti locali dalle leggi della Repubblica. Essa esercita altresì le funzioni amministrative che le siano delegate dallo Stato⁶.

TITOLO III - Finanze - Demanio e patrimonio

Art. 7

La Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti.

Art. 8

Le entrate della Regione sono costituite:

- a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della Regione;
- b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della Regione;
- c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della Regione;
- d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della Regione;
- e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella Regione;
- f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT;
- g) dai canoni per le concessioni idroelettriche;
- h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la Regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato;
- i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio;
- l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria;
- m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici.

Nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di

disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione⁷⁷.

Art. 9

La Regione può affidare agli organi dello Stato l'accertamento e la riscossione dei propri tributi.

La Regione collabora all'accertamento delle imposte erariali sui redditi dei soggetti con domicilio fiscale nel suo territorio.

A tal fine la Giunta regionale ha facoltà di segnalare, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui scade il termine per l'accertamento agli uffici finanziari dello Stato nella Regione, dati, fatti ed elementi rilevanti per la determinazione di un maggiore imponibile, fornendo ogni idonea documentazione atta a comprovarla.

Gli uffici finanziari dello Stato nella Regione sono tenuti a riferire alla giunta regionale sui provvedimenti adottati in base alle indicazioni dalla stessa ricevute⁷⁸.

Art. 10

La Regione, al fine di favorire lo sviluppo economico dell'Isola, può disporre, nei limiti della propria competenza tributaria, esenzioni e agevolazioni fiscali per nuove imprese.

Art. 11

La Regione ha facoltà di emettere prestiti interni da essa esclusivamente garantiti, per provvedere ad investimenti in opere di carattere permanente, per una cifra annuale non superiore alle entrate ordinarie.

Art. 12

Il regime doganale della Regione è di esclusiva competenza dello Stato.

Saranno istituiti nella Regione punti franchi.⁷⁹

Art. 13

Lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola.

Art. 14

La Regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo.

⁷⁷ Articolo così sostituito dal comma 834 dell'art. 1, L. 27 dicembre 2006, n. 296.

⁷⁸ Gli attuali commi secondo, terzo e quarto sostituiscono così l'originario secondo comma, per effetto dell'art. 2, L. n. 122 del 1983.

⁷⁹ I commi terzo e quarto sono stati abrogati dall'art. 3, L. n. 122 del 1983.

I beni e diritti connessi a servizi di competenza statale ed a monopoli fiscali restano allo Stato, finché duri tale condizione.

I beni immobili situati nella Regione, che non sono di proprietà di alcuno, spettano al patrimonio della Regione.

TITOLO IV - Organi della Regione

Art. 15

Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta regionale e il Presidente della Regione⁸⁰.

In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione, sulla base dei principi di rappresentatività e di stabilità, del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta regionale, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali. Le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio regionale comportano lo scioglimento del Consiglio stesso e l'elezione contestuale del nuovo Consiglio e del Presidente della Regione se eletto a suffragio universale e diretto. Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dal Consiglio regionale, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso.

La legge regionale di cui al secondo comma non è comunicata al Governo ai sensi del primo comma dell'articolo 33. Su di essa il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione.

La legge regionale di cui al secondo comma è sottoposta a referendum regionale, la cui disciplina è prevista da apposita legge regionale, qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto

⁸⁰ Le parole "Presidente della Giunta regionale" sono state sostituite con le parole "Presidente della Regione", ai sensi dell'art. 3, L.C. 31 gennaio 2001 n. 2 in tutto il testo dello Statuto Speciale per la Sardegna.

dei componenti del Consiglio regionale. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Se la legge è stata approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio regionale, si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un trentesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio regionale⁸¹.

Art. 16

Il Consiglio regionale è composto da ottanta consiglieri eletti a suffragio universale, diretto, uguale e segreto⁸².

Art. 17

È elettore ed eleggibile al Consiglio regionale chi è iscritto nelle liste elettorali della Regione.

L'ufficio di consigliere regionale è incompatibile con quello di membro di una delle Camere o di un altro Consiglio regionale o di un sindaco di un Comune con popolazione superiore a diecimila abitanti, ovvero di membro del Parlamento europeo⁸³.

Art. 18

Il Consiglio regionale è eletto per cinque anni. Il quinquennio decorre dalla data delle elezioni.

Le elezioni del nuovo Consiglio sono indette dal Presidente della Regione e potranno aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente e non oltre la seconda domenica successiva al compimento del periodo di cui al precedente comma.

Il decreto di indizione delle elezioni deve essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione. Il nuovo Consiglio si riunisce entro i venti giorni dalla proclamazione degli eletti su convocazione del Presidente della Regione in carica.⁸⁴

Art. 19

Il Consiglio regionale elegge, fra i suoi componenti, il Presidente, l'Ufficio di presidenza e Commissioni, in conformità al regolamento interno, che esso adotta a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

⁸¹ Articolo modificato dall'art. 3, L. Cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

⁸² Articolo così sostituito dall'articolo unico della L.C. 9 maggio 1986, n. 1, e successivamente modificato dall'art. 3, L.C. 31 gennaio 2001, n. 2.

⁸³ Articolo modificato dall'art. 3, L.C. 31 gennaio 2001, n. 2.

⁸⁴ Articolo così modificato dall'art. 2, L.C. 23 febbraio 1972, n. 1, e successivamente dall'art. 2, L.C. 12 aprile 1989, n. 3.

Art. 20

Il Consiglio si riunisce di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre. E esso si riunisce in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o su richiesta del Presidente, della Giunta regionale o di un quarto dei suoi componenti.

Art. 21

Le deliberazioni del Consiglio regionale 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. 22

Le sedute del Consiglio regionale sono pubbliche. Il Consiglio tuttavia può deliberare di riunirsi in seduta segreta.

Art. 23

I consiglieri regionali, prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni, prestano giuramento di essere fedeli alla Repubblica e di esercitare il loro ufficio al solo scopo del bene inseparabile dello Stato e della Regione autonoma della Sardegna.

Art. 24

I consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione.

Art. 25

I consiglieri regionali non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Art. 26

I consiglieri regionali ricevono una indennità fissata con legge regionale.

Art. 27

Il Consiglio regionale esercita le funzioni legislative e regolamentari attribuite alla Regione.

Art. 28

L'iniziativa delle leggi spetta alla Giunta regionale, ai membri del Consiglio ed al popolo sardo.

Art. 29⁸⁵

Art. 30

Ogni disegno di legge deve essere previamente esaminato da una Commissione, ed approvato dal Consiglio, articolo per articolo, con votazione finale.

Art. 31

Il Consiglio regionale approva ogni anno il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dalla Giunta.

L'esercizio finanziario della Regione ha la decorrenza dell'anno solare.

Art. 32¹³

Art. 33

Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Governo della Repubblica e promulgata trenta giorni dopo la comunicazione, salvo che il Governo non la rinvi al Consiglio regionale col rilievo che eccede la competenza della Regione o contrasta con gli interessi nazionali.

Ove il Consiglio regionale l'approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, è promulgata se, entro quindici giorni dalla nuova comunicazione, il Governo della Repubblica non promuove la questione di legittimità davanti alla Corte Costituzionale o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere.

Qualora una legge sia dichiarata urgente dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la promulgazione e l'entrata in vigore, se il Governo della Repubblica consente, non sono subordinati ai termini sopraindicati. Ove il Governo non consenta, si applica il secondo comma del presente articolo.

Le leggi sono promulgate dal Presidente della Regione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo a quello della loro pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, salvo che esse stabiliscano un termine diverso.

Art. 34

Il Presidente della Regione, la Giunta ed i suoi componenti sono organi esecutivi della Regione.

Art. 35

Il Presidente della Regione è il rappresentante della Regione autonoma della Sardegna.

⁸⁵ Articolo abrogato dall'art. 3 della L. Cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

Un componente della Giunta regionale assume le funzioni di Vicepresidente della Regione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale⁸⁶.

Art. 36⁸⁷

Art. 37⁸⁸

La Giunta regionale è responsabile di fronte al Consiglio. Il voto di sfiducia del Consiglio determina le dimissioni della Giunta.

Art. 38

I membri della Giunta regionale hanno diritto di assistere alle sedute del Consiglio, anche se non ne facciano parte.

Art. 39

L'ufficio del Presidente della Regione e di membro della Giunta è incompatibile con qualsiasi altro ufficio pubblico.

Art. 40

I dipendenti di una pubblica amministrazione che siano nominati membri della Giunta regionale sono messi a disposizione della Regione senza assegni, ma conservano gli altri diritti di carriera e di anzianità.

Art. 41

Contro i provvedimenti dei membri della Giunta regionale preposti ai singoli rami dell'amministrazione è dato ricorso alla Giunta, che decide con decreto del Presidente della Regione.

Tale decreto costituisce provvedimento definitivo.

Art. 42

Il Consiglio regionale ha facoltà di istituire organi di consulenza tecnica.

⁸⁶ Articolo modificato dall'art. 3, L. Cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

⁸⁷ Articolo abrogato dall'art. 3, L. Cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

⁸⁸ Il primo comma è stato abrogato dall'art. 3, L. Cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

TITOLO V - Enti locali

Art. 43

Le Province di Cagliari, Nuoro e Sassari conservano l'attuale struttura di enti territoriali.

Con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum⁸⁹.

Art. 44

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole agli enti locali o valendosi dei loro uffici.

Art. 45

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con legge istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

Art. 46

Il controllo sugli atti degli enti locali è esercitato da organi della Regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia coi principi delle leggi dello Stato.

TITOLO VI - Rapporti fra lo Stato e la Regione

Art. 47

Il Presidente della Regione dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo.

Egli interviene alle sedute del Consiglio dei Ministri, quando si trattano questioni che riguardano particolarmente la Regione.

Art. 48

Un Rappresentante del Governo sovrintende alle funzioni amministrative dello Stato non delegate e le coordina con quelle esercitate dalla Regione.

⁸⁹ Con la L. 16 luglio 1974, n. 306, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 22 novembre 1974, n. 304, è stata istituita la Provincia di Oristano. Con la L.R. 12 luglio 2001, n. 9, pubblicata nel BURAS 16 luglio 2001, n. 2, parte I e II, sono state istituite le Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio.

Art. 49

Il Governo della Repubblica può delegare alla Regione le funzioni di tutela dell'ordine pubblico. Queste saranno esercitate, nell'ambito delle direttive fissate dal Governo, dal Presidente della Regione, che, a tale scopo, potrà richiedere l'impiego delle forze armate.

Art. 50

Il Consiglio regionale può essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o al presente Statuto o gravi violazioni di legge o quando, nonostante la segnalazione fatta dal Governo della Repubblica, non proceda alla sostituzione della Giunta regionale o del Presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni.

Può altresì essere sciolto per ragioni di sicurezza nazionale⁹⁰.

Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Comunicazione parlamentare per le questioni regionali.

Col decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta ed agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio. Essa indice le elezioni, che debbono aver luogo entro tre mesi dallo scioglimento.

Il nuovo Consiglio è convocato dalla Commissione entro venti giorni dalle elezioni.

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica e con l'osservanza delle forme di cui al terzo comma è disposta la rimozione del Presidente della Regione, se eletto a suffragio universale e diretto, che abbia compiuto atti contrari alla Costituzione o reiterate e gravi violazioni di legge. La rimozione può altresì essere disposta per ragioni di sicurezza nazionale⁹¹.

Art. 51

Il Consiglio regionale può presentare alle Camere voti e proposte di legge su materie che interessano la Regione.

La Giunta regionale, quando constati che l'applicazione di una legge o di un provvedimento dello Stato in materia economica o finanziaria risulti manifestamente dannosa all'Isola, può chiederne la sospensione al Governo della Repubblica, il quale, constatata la necessità e l'urgenza, può provvedervi, ove occorra, a norma dell'articolo 77 della Costituzione.

⁹⁰ Comma così modificato dall'art. 3, L. Cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

⁹¹ Comma aggiunto dall'art. 3, L. Cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

Art. 52

La Regione è rappresentata nella elaborazione dei progetti dei trattati di commercio che il Governo intenda stipulare con Stati esteri in quanto riguardino scambi di specifico interesse della Sardegna.

La Regione è sentita in materia di legislazione doganale per quanto concerne i prodotti tipici di suo specifico interesse.

Art. 53

La Regione è rappresentata nella elaborazione delle tariffe ferroviarie e della regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei che possano direttamente interessarla.

TITOLO VII - Revisione dello Statuto

Art. 54

Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa di modificazione può essere esercitata anche dal Consiglio regionale o da almeno ventimila elettori.

I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi.

Qualora un progetto di modifica sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario, il Presidente della Regione può indire un referendum consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione.

Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale.

Le disposizioni del Titolo III del presente Statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione⁹².

⁹² Articolo modificato dall'art. 3, L. Cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

TITOLO VIII - Norme transitorie e finali

Art. 55

Le funzioni dell'Alto Commissariato e della Consulta regionale sarda durano fino alla prima elezione del Consiglio regionale, che sarà indetta dal Governo della Repubblica entro dieci mesi dall'entrata in vigore del presente Statuto.

La prima elezione del Consiglio regionale avrà luogo in conformità all'articolo 16 dello Statuto ed alla legge per l'elezione della Camera dei deputati, secondo le norme che saranno stabilite con decreto legislativo, sentiti l'Alto Commissario e la Consulta regionale.

Le circoscrizioni elettorali sono determinate in corrispondenza delle attuali Province.

Art. 56

Una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall'Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente Statuto.

Tali norme saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo.

Art. 57

Nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si applicano le leggi dello Stato.

Art. 58

La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

LEGGE STATUTARIA DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Legge regionale approvata il 7 marzo 2007, ai sensi dell'art. 15, comma 2, dello Statuto speciale, a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei componenti il Consiglio regionale.

TITOLO I - Oggetto della legge

Art. 1 - Oggetto

1. La presente legge, in attuazione dell'articolo 15, comma secondo, della Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), disciplina la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa popolare e i referendum regionali, i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Presidente della Regione, consigliere e assessore regionale.

TITOLO II - Partecipazione popolare

Capo I - Referendum

Art. 2 - Disposizioni generali

1. Hanno diritto di partecipare alle consultazioni referendarie tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione.
2. La proposta sottoposta a referendum è approvata se alla consultazione partecipa almeno la metà più uno degli elettori che hanno preso parte alle elezioni per il Consiglio regionale nella legislatura in cui si tiene il referendum, e, nel caso del referendum consultivo, almeno un terzo degli elettori. La proposta sottoposta a referendum è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.
3. Non può essere indetto alcun referendum se non sono trascorsi almeno sei mesi dalla data delle ultime elezioni regionali e nei sei mesi antecedenti al loro svolgimento.
4. In caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale la consultazione relativa a referendum già indetti è rinviata in modo da garantire il rispetto del termine previsto dal comma 3.
5. Il medesimo quesito referendario non può essere riproposto prima di cinque anni.
6. Il referendum sulle leggi approvate ai sensi dell'art. 15, comma secondo, dello Statuto speciale (di seguito leggi statutarie), è ammesso nelle forme e coi limiti previsti dallo Statuto speciale. La legge regionale ne disciplina le modalità di svolgimento.

Art. 3 - Referendum abrogativo

1. 15.000 elettori o quattro Consigli provinciali che rappresentino almeno il cinquanta per cento della popolazione regionale possono richiedere il referendum per l'abrogazione totale o parziale di una legge, di un regolamento o di un atto di programmazione o pianificazione generale della Regione.
2. L'abrogazione totale o parziale delle leggi, dei regolamenti, degli atti di programmazione o pianificazione generale sottoposti a referendum è dichiarata con decreto del Presidente della Regione, da emanarsi entro cinque giorni dalla proclamazione dei risultati della consultazione elettorale. L'abrogazione ha effetto a partire dal giorno successivo a quello di pubblicazione del decreto.
3. Non è ammesso il referendum abrogativo sulle leggi statutarie, sulle leggi tributarie e di bilancio, sulle leggi e i regolamenti di attuazione della normativa comunitaria di cui all'articolo 117, comma quinto, della Costituzione o di esecuzione di accordi e intese internazionali della Regione ai sensi dell'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione, e sulle leggi e i regolamenti riguardanti l'ordinamento degli organi statutari e degli uffici regionali.

Art. 4 - Referendum propositivo

1. Quindicimila elettori possono presentare una proposta di legge regionale affinché sia sottoposta a referendum popolare ai sensi del presente articolo.
2. La proposta è presentata al Consiglio regionale. La proposta deve contenere una relazione illustrativa e l'indicazione specifica degli indirizzi per la disciplina della materia, non può essere presentata nei sei mesi anteriori alla scadenza del Consiglio e prima che siano trascorsi sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni regionali.
3. Decorso sei mesi dall'atto di accertamento della ammissibilità della richiesta, qualora il Consiglio regionale non abbia deliberato definitivamente sulla proposta, il Presidente della Regione indice il referendum.
4. In caso di esito favorevole, il Consiglio regionale è tenuto a deliberare entro sei mesi. Decorso tale termine, il Presidente del Consiglio iscrive in ogni caso la proposta all'ordine del giorno dell'Assemblea, che la esamina nella prima seduta.
5. Il referendum propositivo non è ammesso nelle materie proprie dello Statuto speciale e delle leggi statutarie, in materia tributaria e di bilancio, in quelle per le quali è previsto l'obbligo di attuazione della normativa comunitaria o relative all'esecuzione di accordi o intese internazionali della Regione, in materia di ordinamento degli organi statutari regionali e degli uffici regionali.

Art. 5 - Referendum consultivo

1. Quindicimila elettori possono presentare una richiesta di referendum consultivo su questioni di interesse generale. In tal caso il referendum è valido se partecipa almeno

un quarto degli elettori. La legge ordinaria della Regione può disciplinare anche forme di referendum locali, territorialmente limitati.

2. Possono inoltre richiedere l'indizione di una consultazione popolare consultiva su questioni di interesse generale, incluse le iniziative regionali di leggi statali anche costituzionali:

a) il Consiglio regionale, con propria deliberazione;

b) un terzo dei consiglieri regionali.

3. Il referendum consultivo e la consultazione popolare consultiva non sono ammessi nei confronti delle leggi tributarie e di bilancio, delle leggi e dei regolamenti di attuazione della normativa comunitaria adottati ai sensi dell'articolo 117, comma quinto, della Costituzione e di esecuzione di accordi e intese internazionali della Regione ai sensi dell'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione, dell'ordinamento degli organi statutari e degli uffici regionali.

Art. 6 - Ammissibilità dei referendum

1. L'ammissibilità dei referendum è stabilita dalla Consulta di garanzia di cui all'articolo 34, la quale ha l'obbligo di esprimersi sulla proposta entro trenta giorni dalla presentazione. La Consulta decide sulla regolarità dei referendum entro trenta giorni dal deposito delle firme raccolte e degli altri adempimenti richiesti dalla legge regionale.

Art. 7 - Disciplina dei referendum

1. La legge regionale disciplina il procedimento e le modalità di attuazione dei referendum.

TITOLO III - Forma di governo della Regione

Capo I - Disposizioni generali

Art. 8 - Regole e doveri dell'attività politica

1. Nella prima seduta dopo le elezioni il Presidente della Regione e i consiglieri regionali prestano giuramento con la seguente formula: "Giuro di essere fedele alla Costituzione ed allo Statuto, di esercitare il mio ufficio al solo scopo del bene inseparabile dello Stato e della Regione nell'interesse generale del popolo sardo". Gli assessori prestano giuramento con la medesima formula nella seduta immediatamente successiva alla discussione del programma politico di governo.

2. La legge stabilisce le modalità con cui Presidente, consiglieri ed assessori sono tenuti a comunicare al Consiglio regionale i diritti di proprietà, i redditi, le eventuali parteci-

pazioni e le cariche di amministratore o sindaco presso società, nonché le associazioni, di qualsiasi natura, delle quali fanno parte, le spese sostenute o le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale.

3. Il Presidente della Regione non è immediatamente rieleggibile alla scadenza del secondo mandato.

Art. 9 - Controllo della spesa

1. La Regione e gli enti, agenzie, aziende regionali, perseguono il rigore della spesa per il loro funzionamento e per lo svolgimento della propria azione amministrativa.

2. Sono disciplinate, sulla base di previsioni di legge, adeguate forme di controllo e valutazione della spesa.

3. I contributi e i compensi a qualunque titolo erogati dalla Regione, dagli enti, agenzie ed aziende regionali, sono resi pubblici tramite mezzi di informazione di facile accesso nel rispetto della normativa in materia di tutela delle persone in relazione al trattamento dei dati sensibili.

Capo II - Consiglio regionale

Art. 10 - Consiglio regionale

1. Il Consiglio regionale è composto da ottanta consiglieri eletti a suffragio universale e diretto. Il Presidente della Regione ne fa parte. Con legge regionale approvata ai sensi dell'articolo 15, comma secondo, dello Statuto speciale è stabilito il sistema elettorale sulla base dei principi di rappresentatività e stabilità.

2. Il Consiglio regionale è eletto per cinque anni. Il quinquennio decorre dalla data delle elezioni.

3. Le elezioni del nuovo Consiglio sono indette dal Presidente della Regione e possono aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente e non oltre la seconda domenica successiva al compimento del periodo di cui al comma 2. Il decreto di indizione deve essere pubblicato non oltre il 45° giorno antecedente la data stabilita per la votazione.

4. In caso di cessazione anticipata della legislatura le elezioni si svolgono entro sessanta giorni dalla data dello scioglimento del Consiglio.

5. Il nuovo Consiglio si riunisce entro venti giorni dalla proclamazione degli eletti, su convocazione del Presidente della Regione proclamato eletto.

6. Il sistema elettorale per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione garantisce la rappresentanza consiliare a ciascuna provincia della Sardegna nelle forme stabilite dalla legge. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei generi, la legge elettorale promuove con misure adeguate, condizioni di parità per l'accesso alle cariche elettive.

7. Il Consiglio regionale ha autonomia organizzativa, funzionale, finanziaria e contabile, in conformità al Regolamento interno adottato a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Art. 11 - Funzioni del Consiglio regionale

1. Il Consiglio regionale è l'organo rappresentativo del popolo sardo. Esercita funzioni legislative e regolamentari, di indirizzo politico, di controllo e di vigilanza sull'attività degli organi di governo e sull'amministrazione regionale.

2. Il Consiglio regionale esercita le funzioni legislative e regolamentari attribuite alla Regione dalla Costituzione e dallo Statuto speciale.

3. In particolare il Consiglio regionale:

a) discute il programma politico di governo e ne verifica l'attuazione;

b) approva i bilanci, i rendiconti, gli atti generali di programmazione e quelli di pianificazione non delegati alla Giunta dalla legge, e le loro variazioni;

c) autorizza, con provvedimenti legislativi, la costituzione o la soppressione e la liquidazione di enti, di agenzie, di altri soggetti giuridici delegati ad esercitare funzioni regionali;

d) approva gli atti di indirizzo generale previsti dalla normativa comunitaria;

e) approva i regolamenti delegati alla Regione da leggi dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma sesto, della Costituzione;

f) ratifica gli accordi conclusi dalla Regione con organi dello Stato, nei casi in cui comportino variazione agli atti di programmazione o pianificazione di cui alla lettera b);

g) elabora documenti di indirizzo in materia di rapporti internazionali e ratifica gli accordi conclusi dalla Regione con altri Stati e le intese con enti territoriali interni ad essi, nei casi, nei limiti e con le forme di cui all'articolo 117 della Costituzione.

4. Il Consiglio regionale esercita le altre funzioni ad esso attribuite dalla Costituzione, dallo Statuto speciale, dalla presente legge e, in conformità ad essi, dalle leggi.

Art. 12 - Nomine

1. Il Consiglio delibera le nomine e le elezioni che sono attribuite espressamente all'Assemblea; quelle che prevedono l'obbligo di assicurare la rappresentanza delle opposizioni; quelle che sono riferite ad organismi di garanzia.

2. Le nomine di competenza degli organi di governo che riguardano i presidenti degli enti regionali, i responsabili delle strutture di vertice dell'amministrazione regionale, i direttori generali delle agenzie e delle aziende sanitarie regionali, sono sottoposte al parere delle commissioni consiliari competenti. Le commissioni possono procedere alla audizione del nominato.

3. Il parere è espresso, nel tempo intercorrente tra l'atto di nomina e la sua efficacia, entro 10 giorni, decorsi inutilmente i quali se ne prescinde.

Art. 13 - Controllo dell'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali

1. Il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati.
2. Quando la legge prevede clausole valutative, i soggetti attuatori della legge sono tenuti a produrre le informazioni necessarie nei tempi e con le modalità previste dalla legge stessa ed a fornire la propria collaborazione ai fini di un compiuto esercizio del controllo e della valutazione.
3. Il Consiglio regionale, con le modalità previste dal Regolamento interno, può, indipendentemente dalla previsione per legge di clausole valutative, assumere iniziative finalizzate all'analisi dell'attuazione di una legge o degli effetti di una politica regionale. È assicurata la divulgazione degli esiti del controllo e della valutazione.

Art. 14 - Diritto all'informazione del consigliere

1. Ogni consigliere, su richiesta scritta, entro quindici giorni, ha diritto ad ottenere dal Presidente della Regione, dalla Giunta regionale, dagli organi e da ogni ufficio regionale, da enti, agenzie, aziende ed istituti regionali copia degli atti e tutte le informazioni e la documentazione utili all'esercizio del mandato, senza obbligo di motivazione e nel rispetto delle norme a tutela della riservatezza e con obbligo di osservare il segreto nei casi previsti dalla legge.

Art. 15 - Supporti all'esercizio delle funzioni consiliari

1. Nell'ambito dell'autonomia prevista dall'articolo 10, comma 7, il Consiglio regionale si dota di strutture ed uffici adeguati al pieno esercizio di tutte le funzioni ad esso attribuite.
2. La Giunta regionale su richiesta del Consiglio, predispone relazioni tecniche di supporto per l'esame degli atti ad esso sottoposti e rende disponibili tutti i documenti, dati ed elementi di valutazione utili.

Art. 16 - Garanzie delle minoranze e controllo consiliare

1. Il Regolamento interno del Consiglio regionale assicura le garanzie delle minoranze consiliari e ne disciplina le modalità e gli strumenti di esercizio, anche con l'approvazione di uno specifico Statuto delle opposizioni.
2. Il Regolamento interno, in particolare, stabilisce le garanzie delle opposizioni in relazione:
 - a) ai tempi di lavoro del Consiglio per lo svolgimento dell'attività legislativa e del sindacato di controllo;
 - b) alla partecipazione nelle delegazioni e nelle occasioni di rappresentanza del Consiglio;

- c) all'attivazione di strumenti che consentano una comunicazione anche esterna ed una informazione tempestiva e completa;
- d) all'attribuzione delle presidenze ed al funzionamento delle commissioni di vigilanza.

Capo III - Presidente della Regione

Art. 17 - Presidente della Regione

1. Il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale diretto e assume le funzioni all'atto della proclamazione.

Art. 18 - Funzioni del Presidente della Regione

1. Il Presidente della Regione:

- a) rappresenta la Regione;
 - b) dirige la politica generale della Giunta e ne è responsabile, mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo promuovendo e coordinando l'attività degli assessori;
 - c) nomina e revoca gli assessori e ne attribuisce gli incarichi; attribuisce a uno degli assessori, il quale lo sostituisce in caso di assenza, di impedimento e in tutti i casi previsti dalla legge, le funzioni di Vicepresidente; tali determinazioni sono comunicate al Consiglio nella prima seduta; nella stessa seduta il Presidente illustra il programma di legislatura;
 - d) provvede alla nomina dei rappresentanti della Regione presso enti, aziende, agenzie e istituzioni, di cui la legge gli attribuisce la competenza;
 - e) allo scadere della metà della legislatura presenta al Consiglio regionale una relazione sullo stato di attuazione del programma e sulle iniziative che intende intraprendere; il Consiglio regionale, secondo le norme del proprio Regolamento interno, dibatte la relazione ed eventualmente delibera su di essa;
 - f) indice le consultazioni per il rinnovo degli organi regionali;
 - g) promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali;
 - h) ha la responsabilità dei rapporti con gli altri livelli istituzionali nazionali, comunitari ed internazionali;
 - i) cura le funzioni strategiche e trasversali dell'amministrazione regionale: la programmazione e le politiche comunitarie e internazionali, il coordinamento dell'attività giuridica e normativa della Regione, l'organizzazione e le risorse umane e la comunicazione istituzionale. L'ordinamento, l'organizzazione e le modalità di eventuale delega delle suddette funzioni agli assessori sono definite dalla legge.
2. Il Presidente della Regione per il conseguimento di specifici obiettivi, o per la realizzazione di specifici progetti, può con proprio decreto nominare fino a due suoi delegati, i cui compiti e la cui durata sono stabiliti nell'atto di nomina sulla base di previsioni di legge.

Capo IV - Giunta regionale

Art. 19 - Giunta e assessori regionali

1. La Giunta è composta dal Presidente della Regione, che la presiede, e da non meno di otto e non più di dieci assessori. La carica di assessore è incompatibile con quella di consigliere regionale.
2. Le sedute della Giunta non sono pubbliche, salvo diversa decisione della medesima. Degli atti della Giunta è data comunicazione per via telematica entro il giorno successivo alla loro adozione.
3. In attuazione del principio delle pari opportunità tra donne e uomini, la composizione della Giunta regionale è determinata promuovendo la presenza paritaria di entrambi i generi, ciascuno dei quali deve comunque essere rappresentato almeno nella misura del 40 per cento dei componenti.
4. Al Presidente e agli assessori sono corrisposti indennità e trattamento economico stabiliti dalla legge regionale.

Art. 20 - Funzioni della Giunta regionale

1. La legge provvede a determinare il numero, l'articolazione e le competenze nonché l'organizzazione generale degli assessorati.
2. La Giunta regionale:
 - a) attua il programma di governo sulla base degli indirizzi e del coordinamento del Presidente;
 - b) adotta i disegni di legge e gli altri atti da presentare al Consiglio;
 - c) approva il regolamento che disciplina la propria organizzazione interna ed il suo funzionamento;
 - d) delibera i documenti della programmazione economica e finanziaria e il rendiconto generale e li propone al Consiglio per l'approvazione;
 - f) delibera i ricorsi alla Corte Costituzionale;
 - g) adotta gli altri atti attribuiti dalla legge alla sua competenza;
 - h) esercita le funzioni di alta amministrazione non espressamente attribuite al Consiglio o al Presidente della Regione.
3. Gli assessori, nel rispetto degli atti di direzione politica generale del Presidente, svolgono autonomamente gli incarichi a ciascuno attribuiti. Sono responsabili collegialmente degli atti della Giunta e individualmente degli indirizzi e degli atti che adottano nell'esercizio dei poteri di direzione politica e amministrativa degli assessorati cui sono preposti.

Art. 21 - Direzione politica e direzione amministrativa

1. Il Presidente, la Giunta e gli assessori, quali organi di direzione politica, ciascuno secondo le proprie competenze, mediante direttive generali e atti di indirizzo, indicano obiettivi, priorità, programmi e criteri guida agli organi di direzione amministrativa, che provvedono all'attuazione.
2. Il rapporto tra direzione politica e direzione amministrativa è improntato al principio di leale e massima collaborazione, nella distinzione dei ruoli e delle responsabilità.

Capo V - Rapporti fra Consiglio regionale, Presidente della Regione e Giunta

Art. 22 - Mozione di sfiducia

1. Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Regione mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei consiglieri regionali. La mozione non può essere posta in discussione prima di venti giorni e deve essere votata non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.
2. Il voto del Consiglio regionale contrario ad una proposta del Presidente della Regione non comporta l'obbligo di dimissioni di quest'ultimo.
3. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione nonché le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio regionale comportano lo scioglimento del Consiglio e l'indizione di nuove elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Regione. Il Presidente e la Giunta rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione fino alla proclamazione del nuovo Presidente della Regione.
4. Le dimissioni volontarie del Presidente della Regione determinano lo scioglimento del Consiglio e l'indizione di nuove elezioni. In tal caso le funzioni di Presidente sono svolte dal Vicepresidente che le esercita fino alla proclamazione del nuovo Presidente della Regione a seguito delle elezioni.
5. Le dimissioni del Presidente sono presentate al Presidente del Consiglio regionale e diventano efficaci trenta giorni dopo la presentazione. Entro tale data possono essere ritirate. Esse sono discusse in apposita seduta del Consiglio convocata in una data compresa tra i venti e i trenta giorni dalla presentazione.

Art. 23 - Mozione di censura individuale

1. Il Consiglio regionale può esprimere censura nei confronti di un assessore, mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti ed approvata per appello nominale.

2. La mozione non può essere posta in discussione prima di dieci giorni e deve essere votata non oltre venti giorni dalla sua presentazione.
3. Il Presidente della Regione comunica entro venti giorni al Consiglio le proprie motivate decisioni conseguenti alla approvazione della mozione di censura.

Capo VI - Ineleggibilità e incompatibilità

Art. 24 - Cause di ineleggibilità alla carica di Presidente della Regione

1. Non possono essere eletti Presidente della Regione:

- a) il Presidente del Consiglio dei Ministri, i ministri, i vice-ministri e i sottosegretari di stato;
- b) i dirigenti generali dello Stato e i direttori generali della Regione, i direttori generali di agenzie dello Stato e della Regione;
- c) i presidenti e i direttori generali di enti, istituti, consorzi o aziende regionali;
- d) i presidenti, gli amministratori delegati, i direttori generali e comunque i rappresentanti legali di società di capitali controllate dalla Regione;
- e) i dirigenti e gli ufficiali generali delle forze di polizia; i dirigenti e gli ufficiali superiori delle forze di polizia che operano in Sardegna;
- f) i prefetti della Repubblica che operano in Sardegna;
- g) gli ufficiali generali delle forze armate che operano in Sardegna;
- h) i magistrati addetti alle corti di appello, ai tribunali ed al tribunale amministrativo regionale con competenza sulla Sardegna.

2. Le cause di ineleggibilità previste dal comma 1 non hanno effetto se l'interessato cessa dalle funzioni per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa, non oltre centottanta giorni prima della data di scadenza della legislatura regionale.

3. In caso di cessazione anticipata della legislatura, che intervenga prima dei centotanta giorni antecedenti la scadenza naturale, le cause di ineleggibilità non hanno effetto se le funzioni siano cessate entro i sette giorni successivi alla data del provvedimento di scioglimento del Consiglio regionale.

4. La pubblica amministrazione è tenuta ad adottare i provvedimenti di cui al comma 2 entro cinque giorni dalla richiesta. Ove l'amministrazione non provveda, la domanda di dimissioni o aspettativa, accompagnata dalla effettiva cessazione delle funzioni, ha effetto dal quinto giorno successivo alla presentazione.

5. La cessazione delle funzioni importa la effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito.

Art. 25. Cause di ineleggibilità dei consiglieri

1. Non possono essere eletti consiglieri regionali:

- a) il Presidente del Consiglio dei Ministri, i ministri, i vice-ministri e i sottosegretari di stato;
 - b) i presidenti delle Province e i sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia o con popolazione superiore ai 15.000 abitanti;
 - c) i dirigenti generali dello Stato e i direttori generali della Regione, i direttori generali di agenzie dello Stato e della Regione;
 - d) presidenti e direttori generali di enti, istituti, consorzi o aziende regionali;
 - e) i presidenti, gli amministratori delegati, i direttori generali e comunque i rappresentanti legali di società di capitali controllate dalla Regione;
 - f) i dirigenti e gli ufficiali generali delle forze di polizia; i dirigenti e gli ufficiali superiori delle forze di polizia che operano in Sardegna; i funzionari, i dirigenti e gli ufficiali delle forze di polizia nei collegi elettorali nei quali sia ricompreso in tutto o in parte il territorio di competenza;
 - g) i prefetti della Repubblica e i vice prefetti che operano in Sardegna;
 - h) gli ufficiali generali delle forze armate che operano in Sardegna;
 - i) i magistrati addetti alle corti di appello, ai tribunali ed al tribunale amministrativo regionale con competenza sulla Sardegna; i magistrati delle sezioni e dell'ufficio del Pubblico ministero della Corte dei conti con competenza sulla Sardegna; i magistrati onorari nei collegi elettorali nei quali sia ricompresa in tutto o in parte la giurisdizione di competenza;
 - l) i direttori generali, i direttori amministrativi e i direttori sanitari delle aziende sanitarie ed ospedaliere nei collegi elettorali nei quali sia ricompreso in tutto o in parte il territorio dell'azienda presso la quale esercitano le loro funzioni.
2. Le cause di ineleggibilità di cui al comma 1, lettere a), c), d), e), f), g), h), i) ed l), non hanno effetto se l'interessato cessa dalle funzioni per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa almeno centottanta giorni prima della data di scadenza della legislatura regionale; per i presidenti di provincia e per i sindaci di cui alla lettera b), non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica quarantacinque giorni prima della data di scadenza della legislatura regionale.
3. In caso di cessazione anticipata della legislatura, le cause di ineleggibilità non hanno effetto se le funzioni siano cessate entro i sette giorni successivi alla data del provvedimento di scioglimento del Consiglio regionale.
4. Si applicano i commi 4 e 5 dell'articolo 24.

Art. 26 - Cause di incompatibilità

1. Non possono rivestire la carica di Presidente della Regione, di assessore regionale e di consigliere regionale:
- a) gli assessori di Province e i sindaci di Comuni al di sopra dei 3.000 abitanti;

- b) i componenti le commissioni tributarie e i giudici di pace che esercitino le loro funzioni in Sardegna;
 - c) i presidenti, gli amministratori, i legali rappresentanti di società di capitali, enti, istituti anche di credito, aziende la cui nomina o designazione sia di competenza della Regione o suoi organi o di enti regionali;
 - d) coloro che esercitano il patrocinio professionale o prestano assistenza o consulenza, in qualsiasi forma, a imprese, enti ed associazioni nei loro rapporti contrattuali o pre-contrattuali con la Regione o con enti regionali;
 - e) coloro che hanno lite pendente, in quanto parte di un procedimento civile o amministrativo con la Regione o con enti, istituti, agenzie, consorzi o aziende regionali; la pendenza di una lite in materia tributaria non determina incompatibilità;
 - f) coloro che, per fatti compiuti allorché erano amministratori o impiegati della Regione, ovvero di ente, istituto, agenzia o azienda regionale, sono stati, con sentenza passata in giudicato, dichiarati responsabili verso la Regione o verso l'ente, l'istituto, l'agenzia o l'azienda, e non hanno ancora estinto il debito;
 - g) coloro che, avendo un debito liquido ed esigibile verso la Regione ovvero verso ente, istituto, azienda o agenzia regionale, sono stati legalmente messi in mora ovvero, avendo un debito liquido ed esigibile per imposte, tasse e tributi nei riguardi di detti enti, abbiano ricevuto invano notificazione della cartella di pagamento da parte del concessionario della riscossione;
 - h) coloro che non hanno reso il conto finanziario o di amministrazione di una gestione riguardante la Regione o ente, istituto, agenzia, consorzio o azienda regionale;
 - i) i rappresentanti legali, i proprietari e i soci di controllo di società o di imprese private che risultino vincolate con la Regione o suoi organi per contratti di opere o di somministrazioni di beni o servizi, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative oltre il limite di un milione di euro di fatturato annuo.
2. Costituiscono inoltre condizioni di incompatibilità con la carica di assessore le cause di ineleggibilità previste dagli articoli 24 e 25.
3. Le ipotesi di cui alle lettere e) e h) del comma 1 non si applicano agli amministratori e ai consiglieri regionali per fatto connesso con l'esercizio del mandato.
4. Non costituiscono cause di incompatibilità gli incarichi conferiti o le funzioni conferite agli amministratori della Regione in virtù di una norma di legge, statuto o regolamento in connessione con il mandato elettivo.
5. Le cause di incompatibilità previste dal presente articolo e dall'articolo 27, sia che esistano al momento dell'elezione sia che sopravvengano ad essa, e le cause di ineleggibilità di cui agli articoli 24 e 25 sopravvenute alle elezioni importano la decadenza dalla carica secondo il procedimento indicato nei commi seguenti.
6. Quando esista al momento dell'elezione, o si verifichi successivamente, qualcuna delle condizioni di incompatibilità o sopravvenga una causa di ineleggibilità prevista

dalla presente legge e dall'articolo 17 dello Statuto speciale, è contestata al Presidente della Regione o al consigliere regionale dal Consiglio regionale; all'assessore dalla Consulta di garanzia di cui all'articolo 34.

7. L'interessato ha dieci giorni di tempo per formulare osservazioni o per eliminare le cause di incompatibilità o ineleggibilità sopravvenuta.

8. Entro i dieci giorni successivi dalla scadenza del termine di cui al comma 7 l'organo regionale delibera definitivamente e, ove ritenga sussistente la causa di incompatibilità o di ineleggibilità sopravvenuta, invita l'interessato a rimuoverla o ad esprimere l'opzione per la carica che intende conservare.

9. Qualora l'interessato non vi provveda nei successivi dieci giorni, l'organo regionale lo dichiara decaduto. Contro la deliberazione da esso adottata è ammesso ricorso giurisdizionale.

10. La deliberazione deve essere, nel giorno successivo, depositata nella segreteria dell'organo regionale e notificata, entro i cinque giorni successivi, a colui che sia stato dichiarato decaduto.

11. Le deliberazioni di cui al presente articolo sono adottate d'ufficio o su istanza di qualsiasi elettore.

12. Nel caso in cui venga proposta azione di accertamento in sede giurisdizionale, il termine di dieci giorni previsto dal comma 7 decorre dalla data di notificazione del ricorso.

13. Il consigliere regionale che accetti la carica di assessore regionale decade da quella di consigliere.

Art. 27 - Altri casi d'incompatibilità

1. Oltre ai casi previsti dall'art. 26, non possono rivestire la carica di Presidente della Regione, assessore regionale, consigliere regionale, i soggetti che detengano, ai sensi del Codice civile, direttamente o indirettamente, il controllo o la proprietà di società per azioni quotate in mercati regolamentati, nonché di società che abbiano un'influenza rilevante nella proprietà o nella gestione di una o più reti radiotelevisive o di uno o più quotidiani o periodici a diffusione nazionale o regionale, salva la stipula di un negozio fiduciario con le caratteristiche di seguito indicate.

2. Col negozio fiduciario, il soggetto (di seguito lo stipulante) trasferisce tutti i diritti e i privilegi connessi alle azioni ad un soggetto terzo (di seguito il fiduciario), il quale acquista, così, il controllo e la disponibilità delle azioni stesse. È fatto espresso divieto al fiduciario di procedere, in qualsiasi momento, all'alienazione, divisione, ipoteca, vendita o modifica sostanziale delle azioni.

3. L'accordo viene stipulato anche dalla società al mero scopo di prendere visione delle restrizioni imposte allo stipulante e al fiduciario circa lo scambio di informazioni sull'attività e sull'andamento della società.

4. La nomina del fiduciario è soggetta all'approvazione della Consulta di garanzia di cui all'articolo 34.

5. Lo stipulante deve dare esecuzione a tutte le iniziative e procedure necessarie al fiduciario per il completo e corretto esercizio di tutti i diritti e i privilegi connessi alle azioni, con l'osservanza dei termini e delle condizioni di seguito indicate:

a) lo stipulante deve fare quanto necessario per far sì che il fiduciario sia eletto quale consigliere di amministrazione della società;

b) il fiduciario deve esercitare tutti i diritti e i privilegi connessi alle azioni senza alcun consiglio, direttiva o istruzione dello stipulante;

c) il fiduciario ha, oltre ai normali diritti e doveri del consigliere di amministrazione, la responsabilità fiduciaria e il dovere di agire nell'interesse dello stipulante quale azionista di controllo o proprietario della società;

d) per tutta la durata dell'accordo lo stipulante non può fornire al fiduciario, né il fiduciario può chiedere allo stipulante, direttamente o indirettamente, alcun consiglio, direttiva o istruzione circa l'amministrazione delle azioni o dei beni o delle operazioni della società;

e) salvo le eccezioni previste dalla presente lettera e dalla lettera f), per tutta la durata dell'accordo il fiduciario non può rivelare allo stipulante o a qualsiasi soggetto che agisca in sua rappresentanza alcuna informazione relativa alle operazioni della società o a qualsiasi transazione relativa ai suoi beni intrapresa o conclusa dal fiduciario stesso, o da lui proposta; il fiduciario può fornire allo stipulante le informazioni necessarie per la compilazione e il pagamento delle tasse; può, inoltre, fornirgli i bilanci annuali e tutte quelle altre relazioni integrative, ritenute appropriate dalla Consulta di garanzia, in modo da consentirgli una piena comprensione dell'andamento della società nei precedenti dodici mesi; le parti espressamente prevedono e riconoscono che il fiduciario non incorra in alcuna responsabilità, oltre a quella di amministratore, per qualsiasi perdita o diminuzione di valore delle azioni o dei beni della società in ragione del legame fiduciario esistente nei limiti in cui agisca in buona fede e con ragionevolezza di giudizio;

f) qualora nel corso della durata dell'accordo si verifichi un evento societario straordinario in grado di incidere o pregiudicare gravemente l'integrità stessa dei beni dello stipulante, il fiduciario può consultarsi con lo stipulante e ricevere consigli, direttive o istruzioni o lo stesso stipulante può intervenire personalmente per esercitare i diritti e i privilegi legati ai suddetti beni solo in seguito ad una previa informativa ed autorizzazione dalla Consulta di garanzia;

g) l'accordo rimane in vigore fino a quando allo stipulante viene richiesto di uniformarsi alla presente legge;

h) qualora il fiduciario decida di rinunciare all'incarico o gli pervenga una richiesta in tal senso dallo stipulante, quest'ultimo può nominarne un altro, soggetto ad approva-

zione da parte della Consulta di garanzia; la nomina non ha effetto sino a quando il fiduciario uscente non abbia reso il conto a quello entrante;

i) nel caso di decesso, interdizione, inabilitazione o nomina di un amministratore di sostegno del fiduciario, lo stipulante può nominare un sostituto, soggetto ad approvazione da parte della Consulta di garanzia, che esercita i diritti e i privilegi associati alle azioni;

l) nel caso di decesso, interdizione, inabilitazione o nomina di un amministratore di sostegno dello stipulante, il fiduciario deve assegnare e ritrasferire i diritti e i privilegi associati alle azioni alla persona che rappresenti gli interessi dello stipulante, previa opportuna dimostrazione di tale qualità;

m) il fiduciario accetta il mandato così come delineato nei termini e nelle condizioni che disciplinano l'accordo.

Art. 28 - Divieti contrattuali

1. Nella vigenza dell'accordo di cui all'articolo 27, la società non può stipulare nuovi contratti o accordi con l'Amministrazione regionale o agenzie, aziende o enti regionali, rinnovarli od estenderli, salvo che siano aggiudicati per mezzo di gara pubblica od altra procedura ad evidenza pubblica.

2. Le disposizioni di cui all'articolo 27 si applicano anche a coloro che detengono una partecipazione in una società quotata, nella misura in cui essa sia ritenuta dalla Consulta di garanzia in grado di influenzare il corretto adempimento dei doveri di Presidente della Regione, assessore, consigliere regionale, nonché a coloro che, direttamente o indirettamente, esercitino attività soggette al previo rilascio di concessione amministrativa regionale o con un fatturato superiore a 100 milioni di euro.

Art. 29 - Conflitto d'interessi

1. Sussiste un conflitto di interessi in tutti i casi in cui esista un conflitto tra i doveri pubblici del Presidente della Regione, dei componenti della Giunta regionale o dei consiglieri regionali e un loro interesse privato e/o personale in grado di influenzare impropriamente il corretto adempimento dei loro doveri e delle loro responsabilità pubbliche o di produrre a loro vantaggio degli effetti diversi da quelli propri ad ogni altro soggetto appartenente alla Giunta regionale o al Consiglio regionale.

2. Nessuno dei soggetti di cui al comma 1 può esprimere il proprio voto su qualsiasi proposta di legge, di regolamento, di deliberazione amministrativa, rispetto alla quale sappia o debba sapere di essere in conflitto di interessi.

Capo VII - Consiglio delle autonomie locali

Art. 30 - Consiglio delle autonomie locali

1. Il Consiglio delle autonomie locali è l'organo di rappresentanza istituzionale degli enti locali con funzioni consultive e di proposta.
2. Il Consiglio delle autonomie locali può proporre alla Giunta regionale di promuovere giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale su atti dello Stato ritenuti lesivi dell'autonomia dei Comuni e delle Province della Sardegna.
3. La legge regionale disciplina poteri e composizione del Consiglio delle autonomie locali.

TITOLO IV - Fonti

Art. 31 - Qualità normativa

1. L'attività legislativa e regolamentare del Consiglio regionale si conforma ai seguenti principi: chiarezza, semplicità di formulazione, omogeneità dei contenuti, rispetto delle regole di tecnica legislativa e di qualità della normazione, semplificazione del sistema normativo, coerenza ed efficacia rispetto agli obiettivi da conseguire. Il Consiglio regionale assicura la qualità della normazione anche attraverso l'analisi di impatto, l'analisi di fattibilità e la valutazione dell'attuazione delle leggi e predispone gli strumenti e le misure organizzative necessari.
2. La Regione assicura una completa ed efficace comunicazione degli atti normativi al fine di garantirne la conoscenza.

Art. 32 - Procedimento legislativo

1. L'iniziativa legislativa appartiene a ciascun consigliere regionale, alla Giunta regionale e al popolo; si esercita con la presentazione di progetti redatti in articoli e accompagnati da una relazione illustrativa.
2. I progetti di iniziativa popolare devono essere sottoscritti da almeno diecimila elettori della Regione.
3. Le iniziative popolari sono deliberate in via definitiva dal Consiglio regionale entro due anni dalla loro presentazione. Esse non sono soggette a decadenza al termine della legislatura.
4. L'iniziativa legislativa popolare non è ammessa per le leggi tributarie e di bilancio, in materia di provvedimenti concernenti designazioni o nomine e non può essere esercitata nei sei mesi antecedenti alla scadenza del Consiglio regionale.
5. Ogni progetto di legge è esaminato dalla Commissione competente e approvato dal Consiglio regionale articolo per articolo e con voto finale.

6. Il Regolamento interno del Consiglio regionale prevede procedimenti abbreviati per l'approvazione dei progetti di legge urgenti. Tali procedimenti non sono ammessi per l'approvazione delle leggi di bilancio e delle leggi statutarie.

7. Nei procedimenti riguardanti la formazione delle leggi e degli atti generali di programmazione, il Regolamento interno disciplina la consultazione di associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di interessi collettivi.

Art. 33 - Testi unici

1. Il Consiglio regionale può delegare con legge la Giunta a redigere testi unici di riordino e semplificazione della normativa vigente anche mediante abrogazione delle leggi preesistenti. La legge di delega determina i tempi, i criteri e l'ambito del riordino per settori organici di materie.

2. La Giunta, nel termine assegnato, presenta il testo unico al Consiglio che lo approva con le procedure abbreviate previste dal suo Regolamento interno.

3. I testi unici possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.

TITOLO V - Organi di garanzia

Capo I - Consulta di garanzia

Art. 34 - Consulta di garanzia

1. La Consulta di garanzia è composta da tre membri di cui due eletti, nel rispetto del principio della rappresentanza paritaria dei generi, dal Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei componenti; qualora dopo i primi due scrutini non si raggiunga il quorum richiesto, dal terzo turno si procede a votazione con voto limitato; risultano eletti i due più votati. Il Consiglio delle autonomie locali nomina un componente con le stesse modalità previste per il Consiglio regionale. I componenti della Consulta sono scelti tra i magistrati, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile, tra i professori universitari ordinari in materie giuridiche e tra gli avvocati con almeno quindici anni di effettivo esercizio della professione.

2. La Consulta ha sede presso il Consiglio regionale. Resta in carica sei anni e i suoi componenti non sono rieleggibili.

3. I componenti della Consulta di garanzia non possono assumere o conservare altri impieghi pubblici o privati, né esercitare attività professionali, commerciali o industriali, funzioni di amministratore o sindaco in società che abbiano fine di lucro.

4. La Consulta elegge fra i suoi componenti il Presidente, che dura in carica tre anni e non è rieleggibile.

5. La legge regionale assicura alla Consulta autonomia regolamentare, organizzativa e amministrativa, e detta le ulteriori disposizioni relative alla sua costituzione e al suo funzionamento.

Art. 35 - Funzioni

1. La Consulta di garanzia è organo indipendente della Regione, con funzioni consultive e di garanzia. In particolare:

- a) esprime parere sulla conformità allo Statuto speciale e alla presente legge delle delibere legislative, prima della loro promulgazione, ove ne faccia richiesta un terzo dei componenti il Consiglio regionale, il Presidente della Regione o il Consiglio delle autonomie locali; in caso di parere negativo la delibera è rinviata al Consiglio regionale per il riesame;
- b) esprime, prima della loro emanazione, parere obbligatorio sulla legittimità dei regolamenti, quando lo richiedano un terzo dei componenti il Consiglio regionale, il Presidente della Regione o il Consiglio delle autonomie locali; in caso di parere di illegittimità, il regolamento è rinviato all'organo che l'ha deliberato, che può nuovamente adottarlo motivando;
- c) esprime parere sui conflitti di competenza tra organi della Regione, su richiesta di uno degli organi coinvolti nel conflitto;
- d) decide sulla regolarità e sull'ammissibilità delle proposte di iniziativa legislativa popolare e dei referendum;
- e) contesta ai componenti della Giunta le cause di incompatibilità e decide su di esse ai sensi dell'articolo 26;
- f) decide sulla sussistenza delle cause di incompatibilità previste dagli articoli 27 e 28 per il Presidente, i consiglieri e gli assessori ed esercita i poteri ed adotta gli atti previsti dai medesimi articoli;
- g) dichiara la sussistenza dell'impedimento permanente del Presidente della Regione.

TITOLO VI - Disposizioni transitorie

Art. 36 - Referendum: disciplina applicabile

1. Fino alla approvazione di una nuova legge regionale, in materia di referendum continua ad applicarsi, in quanto compatibile con il capo I del titolo II, la legge regionale 17 maggio 1957 n. 20 (Norme in materia di referendum popolare regionale) e successive modificazioni.

Art. 37 - Disposizioni in materia elettorale

1. Fino alla entrata in vigore della legge elettorale prevista dall'articolo 10, comma 1, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 3, della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano).

Art. 38 - Efficacia delle norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità

1. Le disposizioni di cui agli articoli 24, 25, 26 si applicano dalle elezioni regionali successive all'entrata in vigore della presente legge.

2. Ai fini delle prime elezioni successive all'entrata in vigore della presente legge, le condizioni di ineleggibilità devono comunque essere rimosse nei termini previsti dagli articoli 24 e 25.

3. Per la legislatura in corso si applicano le sole incompatibilità previste dall'articolo 17 dello Statuto speciale.

4. Le disposizioni di cui agli articoli 27 e 28 si applicano a decorrere dall'istituzione della Consulta di garanzia di cui all'articolo 34. Con legge sono disciplinati le fattispecie e gli adempimenti per i casi di conflitto di interessi di cui all'articolo 29.

CORTE COSTITUZIONALE – SENTENZA N. 149 DEL 4 MAGGIO 2009

Sentenza 149/2009

Giudizio: giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

Presidente: Amirante – Redattore: De Siervo

Udienza Pubblica del 21/04/2009 - Decisione del 04/05/2009

Deposito del 08/05/2009 - Pubblicazione in G. U. 13/05/2009

Norme impugnate: Atto di promulgazione della Legge statutaria della Regione Sardegna 10/07/2008. n. 1

Atti decisi: confl. enti 14/2008

SENTENZA N. 149

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	=
- Alfio	FINOCCHIARO	=
- Alfonso	QUARANTA	=
- Franco	GALLO	=
- Luigi	MAZZELLA	=
- Gaetano	SILVESTRI	=
- Sabino	CASSESE	=
- Maria Rita	SAULLE	=
- Giuseppe	TESAURO	=
- Paolo Maria	NAPOLITANO	=
- Giuseppe	FRIGO	=
- Alessandro	CRISCUOLO	=
- Paolo	GROSSI	=

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'atto di promulgazione, adottato dal Presidente della Regione Sardegna, della legge regionale 10 luglio 2008, n. 1 recante: «Disciplina riguardante la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della regione, l'esercizio del diritto di iniziativa popolare e i referendum regionali, i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Presidente della Regione, consigliere regionale e

assessore regionale», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 settembre 2008, depositato in cancelleria il 23 settembre 2008 ed iscritto al n. 14 del registro conflitti tra enti 2008.

Udito nell'udienza pubblica del 21 aprile 2009 il Giudice relatore Ugo De Siervo;
udito l'avvocato dello Stato Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso consegnato all'ufficiale giudiziario per la notifica il 16 settembre 2008, pervenuto presso la sede della destinataria Regione il successivo 19 settembre e depositato il giorno 23 dello stesso mese, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Sardegna, per l'annullamento dell'atto di promulgazione della Legge statutaria della Regione Sardegna 10 luglio 2008, n. 1 (Disciplina riguardante la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della regione, l'esercizio del diritto di iniziativa popolare e i referendum regionali, i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di presidente della regione, consigliere regionale e assessore regionale), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna 18 luglio 2008, n. 23, in riferimento all'art. 15, comma 4, dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna, adottato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (come modificata dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2).

2. – Riferisce il ricorrente che la Legge statutaria in parola, approvata dal Consiglio regionale della Sardegna il 7 marzo 2007, ai sensi dell'art. 15, secondo comma, dello Statuto, era stata, su iniziativa di diciannove consiglieri regionali, assoggettata a referendum, ex art. 15, quarto comma, dello stesso Statuto, referendum che si teneva il successivo 21 ottobre. La consultazione vedeva una partecipazione del 15,7% degli aventi diritto, con prevalenza dei voti contrari all'approvazione (votanti 228.440; voti favorevoli all'approvazione della legge 72.606; voti contrari 153.053), sicché non veniva raggiunto il quorum previsto, per effetto del rinvio di cui all'art. 15, comma 1, della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 21 (Disciplina del referendum sulle leggi statutarie), dall'art. 14, comma 2, della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 (Norme in materia di referendum popolare regionale), a mente del quale il referendum non è dichiarato valido se «non vi ha partecipato almeno un terzo degli elettori».

La Corte di Appello di Cagliari, nel corso del procedimento di verifica dei risultati del predetto referendum, sollevava, tra le altre, la questione di legittimità costituzionale del citato art. 15 della legge regionale n. 21 del 2002 censurando la previsione di un quorum non contemplato dall'art. 15 dello Statuto speciale. Con la sentenza n. 164 del 2008, questa Corte ha dichiarato inammissibile la predetta questione, non riconoscendo alla rimettente la legittimazione a sollevare la medesima.

A seguito di tale pronuncia, la Corte di Appello di Cagliari, applicando il citato art. 14, dichiarava non valido il referendum per il mancato raggiungimento del suindicato quorum strutturale.

Il Presidente della Regione, infine, ha promulgato la suddetta legge, con atto in data 10 luglio 2008, pubblicato nel Bollettino Ufficiale n. 23 del 18 luglio 2008.

3. – Il ricorrente, in via preliminare, ritiene sussistere il proprio interesse a ricorrere avverso l'impugnato atto, trattandosi di promulgazione approvata all'esito di un procedimento ritenuto non conforme alle corrispondenti previsioni statutarie, provviste di rango costituzionale.

Infatti, la promulgazione della Legge statutaria, in carenza del requisito della «maggioranza dei voti validi» espressi in sede referendaria, costituisce «invasione dell'attribuzione esclusiva dello Stato di stabilire con legge costituzionale il procedimento di approvazione e promulgazione della Legge statutaria della Sardegna». Pertanto, «rientra nella competenza dello Stato, attraverso il conflitto di attribuzione, richiedere l'annullamento dell'atto di promulgazione della Legge statutaria facendo dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme, anche eventualmente quanto alla interpretazione data, in attuazione delle quali la promulgazione della legge è stata effettuata».

Ricorda l'Avvocatura dello Stato che, con la sentenza n. 469 del 2005, questa Corte ha riconosciuto la possibilità per il Governo di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzione per «impugnare la promulgazione e la successiva vera e propria pubblicazione di un testo statutario in ipotesi incostituzionale per vizi non rilevabili tramite il procedimento di cui all'art. 123 Cost. di adozione dello Statuto e per vizi anche successivi al primo eventuale giudizio della Corte sulla legge in questione».

Il presente ricorso è, per la difesa erariale, finalizzato a censurare «vizi della promulgazione, sopravvenuti rispetto alla scadenza del termine di cui all'art. 15, terzo comma, dello Statuto speciale, che evidentemente non si potevano dedurre in una fase antecedente» e «l'unico strumento utilizzabile è quello del conflitto di attribuzione».

4. – Nel merito, il ricorrente reputa «palese» l'illegittimità dell'atto di promulgazione.

Più precisamente, il ricorrente sostiene, innanzitutto, che l'impugnato atto di promulgazione sarebbe stato adottato sulla base di una disciplina (il combinato disposto degli artt. 14, secondo comma, della L.R. Sardegna n. 20 del 1957, e 15, comma 1, della L.R. Sardegna n. 21 del 2002) illegittima in quanto incompatibile con l'art. 15, quarto comma, dello Statuto speciale della Regione Sardegna che non contempla (e, dunque, vieta) il quorum strutturale in ordine al referendum in oggetto.

Al riguardo, l'Avvocatura dello Stato sottolinea l'analogia della disposizione statutaria invocata a parametro rispetto alla previsione dell'art. 138, secondo comma, della Costituzione, che non prevede alcun quorum minimo di votanti per la validità della consultazione referendaria, come, al contrario, è sancito per il referendum abrogativo di leggi statali ordinarie dall'art. 75, terzo comma, della Costituzione.

In subordine il ricorrente sostiene che il succitato art. 15 rinvia agli artt. 9, 10, 12, 13, 14 e 15 della L.R. n. 20 del 1957 esclusivamente con riguardo allo «svolgimento del referendum». Ne consegue che il rinvio in questione non può essere interpretato come esteso anche al secondo comma dell'art. 14 della L.R. n. 20 del 1957, il quale indica il quorum strutturale previsto dall'art. 32 dello Statuto in relazione al referendum abrogativo. Sicché, il predetto rinvio deve essere inteso, in un senso costituzionalmente legittimo, come riferito esclusivamente al comma 1 e cioè in relazione alla modalità del

referendum e non alla sua validità: ciò che lo Statuto speciale ha inteso affidare al legislatore regionale ordinario «è soltanto la disciplina del procedimento elettorale di svolgimento del referendum, e non certo, la previsione di ulteriori requisiti di validità della consultazione referendaria ovvero di ulteriori e diversi requisiti di promulgabilità della Legge statutaria sottoposta a referendum popolare».

5. – In secondo luogo, posto che ai sensi dell'art. 15, quarto comma, dello Statuto speciale della Regione Sardegna «la legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi», il Presidente della Regione non avrebbe potuto adottare l'impugnato atto di promulgazione «e ciò per il semplice motivo che la Legge statutaria sottoposta validamente a referendum confermativo, una volta che sia stata dichiarata non valida la deliberazione popolare, non è stata approvata dalla maggioranza dei voti validi» e, dunque, «una legge che non sia stata approvata è del tutto inesistente».

Il referendum dichiarato non valido per mancanza del quorum – rimarca l'Avvocatura dello Stato – non consente al Presidente della Regione di promulgare la legge, «e ciò per il semplice motivo che la Legge statutaria sottoposta validamente a referendum confermativo, una volta che sia stata dichiarata non valida la deliberazione popolare, non è stata approvata dalla maggioranza dei voti validi». In altri termini, la conseguenza giuridica della invalidità della consultazione popolare, in un referendum confermativo o approvativo, è che la Legge statutaria sottoposta a referendum non è stata approvata e, dunque, non poteva essere promulgata ai sensi dell'art. 15, quarto comma, dello Statuto sardo.

Nel caso di specie – conclude la difesa erariale – il Presidente della Regione non avrebbe utilizzato le formule tassative di promulgazione previste negli artt. 4 (promulgazione della legge in caso di mancata richiesta di referendum); 8 (promulgazione della legge in caso di dichiarazione di illegittimità della richiesta di referendum); 12 (promulgazione della legge in caso di esito favorevole della legge), della legge regionale n. 21 del 2002, ma ha dato atto della dichiarazione di non validità del referendum, promulgando poi la legge regionale in questione. Egli avrebbe, così, «creato un'altra formula di promulgazione della legge regionale statutaria».

6. – La Regione Sardegna, con atto di costituzione depositato il 15 ottobre 2008, e dunque tardivamente, ha illustrato molteplici profili di inammissibilità e, comunque, di infondatezza del conflitto.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Sardegna, per l'annullamento dell'atto di promulgazione della Legge statutaria della Regione Sardegna 10 luglio 2008, n. 1 (Disciplina riguardante la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della regione, l'esercizio del diritto di iniziativa popolare e i referendum regionali, i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Presidente della Regione, consigliere

regionale e assessore regionale), in riferimento all'art. 15, quarto comma, dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna adottato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (come modificata dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2).

La Legge statutaria, approvata dal Consiglio regionale della Sardegna ai sensi dell'art. 15, secondo comma, dello Statuto, era stata assoggettata al referendum previsto dal quarto comma, primo periodo, dello stesso art. 15, a mente del quale detta legge «è sottoposta a referendum regionale, la cui disciplina è prevista da apposita legge regionale, qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale».

L'art. 15, quarto comma, secondo periodo, dello Statuto prevede, altresì, che «la legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi».

Alla consultazione referendaria ha partecipato un numero di elettori inferiore al quorum previsto, per effetto del rinvio di cui all'art. 15, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2002, all'art. 14, secondo comma, della legge regionale n. 20 del 1957, ai sensi del quale il referendum non è dichiarato valido se «non vi ha partecipato almeno un terzo degli elettori». I voti favorevoli all'approvazione sono risultati inferiori rispetto ai voti contrari.

Non essendo stato raggiunto il prescritto quorum, la Corte d'appello di Cagliari, nel corso del procedimento di verifica dei risultati, ha dichiarato non valido il referendum. A seguito di tale dichiarazione, il Presidente della Regione ha proceduto alla promulgazione della suddetta Legge statutaria.

L'odierno ricorso prospetta due ordini di censure a carico del medesimo atto.

Il ricorrente sostiene, innanzitutto, che l'impugnato atto di promulgazione sarebbe stato adottato sulla base di una disciplina legislativa illegittima in quanto incompatibile con l'art. 15, quarto comma, dello Statuto che non contempla (e, dunque, vieterebbe) il quorum strutturale in ordine al referendum in oggetto.

In secondo luogo, per il ricorrente, il Presidente della Regione non avrebbe potuto adottare l'impugnato atto di promulgazione «per il semplice motivo che la Legge statutaria sottoposta validamente a referendum confermativo, una volta che sia stata dichiarata non valida la deliberazione popolare, non è stata approvata dalla maggioranza dei voti validi».

2. – Va dichiarata, in via preliminare, l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Sardegna, dal momento che essa è avvenuta in data 15 ottobre 2008, e cioè dopo la scadenza del termine di venti giorni dalla notificazione del ricorso (secondo quanto prevedeva, nella precedente formulazione, l'art. 27, terzo comma, delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale, applicabile *ratione temporis* al presente giudizio), intervenuta il 16 settembre 2008 (fra le molte, si vedano le sentenze n. 313 del 2006; n. 169 del 1999; n. 331 del 1998 e n. 428 del 1997).

3. – In relazione alla prima delle due doglianze, il ricorso è inammissibile.

Invero, il ricorrente ha inteso dimostrare che l'atto di promulgazione si è basato su una disciplina del referendum (il combinato disposto degli artt. 14, secondo comma,

della L.R. Sardegna n. 20 del 1957, e 15, comma 1, della L.R. Sardegna n. 21 del 2002) incompatibile con l'art. 15 dello Statuto, che non prevede alcun quorum strutturale.

L'illegittimità costituzionale di tale disciplina si estenderebbe all'atto di promulgazione.

La censura così formulata in realtà si esaurisce nella prospettazione di un dubbio d'incostituzionalità su una legge regionale che, a suo tempo, non fu oggetto di alcuna impugnazione in via principale.

Da ciò la inammissibilità del ricorso in questa parte.

Questa Corte ha in più occasioni statuito che, «altrimenti ritenendo, il ricorso per conflitto di attribuzioni si risolverebbe, da un lato, in strumento attraverso il quale si eluderebbero i termini perentori previsti dall'art. 127 Cost. per promuovere in via principale le questioni di legittimità costituzionale di leggi regionali o statali e, dall'altro lato, in mezzo utilizzabile per sottrarre al giudice *a quo* il potere-dovere di sollevare in via incidentale la questione di legittimità costituzionale dell'atto avente forza di legge, sul quale si fonda il provvedimento davanti ad esso giudice impugnato» (sentenza n. 386 del 2005, si vedano anche le sentenze n. 375 del 2008; n. 386 del 2005 e n. 334 del 2000).

4. – Ammissibile è, invece, il ricorso in relazione alla seconda doglianza, là dove il ricorrente ha inteso «censurare il fatto sopravvenuto dell'illegittima, sotto il profilo costituzionale, promulgazione della Legge statutaria».

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare nella sentenza n. 469 del 2005 che, dopo la scadenza dei termini per impugnare in via diretta e preventiva uno statuto regionale ordinario, ai sensi dell'art. 123, secondo comma, Cost., il Governo può utilizzare il conflitto di attribuzione per denunciare l'asserita illegittimità dell'atto di promulgazione per vizi precedentemente non rilevabili. Ciò analogamente a quanto, pur in un diverso contesto costituzionale, si era già deciso, affermando che può darsi il caso «in cui proprio dalla intervenuta promulgazione si assuma risulti menomato un potere costituzionalmente spettante al Governo e la proposizione del conflitto sia l'unico mezzo del quale dispone per provocare una decisione di questa Corte che restauri l'ordine delle competenze» (sentenza n. 40 del 1977).

La particolare importanza degli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria e delle leggi statutarie delle Regioni speciali ha infatti indotto il Parlamento, dapprima in sede di revisione dell'art. 123 Cost. con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) e poi con la legge costituzionale n. 2 del 2001, a prevedere un possibile controllo preventivo, su istanza del Governo, sulla costituzionalità di queste fonti, secondo una opzione comune a tutte le Regioni già sottolineata da questa Corte in precedenti pronunce (si vedano le sentenze n. 469 del 2005 e n. 304 del 2002). Al tempo stesso, si prevede anche l'eventuale integrazione del procedimento di formazione della fonte statutaria autonoma tramite il referendum popolare, ove lo richiedano, entro tre mesi, determinati soggetti puntualmente individuati dall'art. 123 Cost. e dalle corrispondenti disposizioni degli statuti speciali (per la Sardegna, si vedano i commi 4 e 5 dell'art. 15 dello Statuto regionale).

Lo Stato si pone, pertanto, anche con riguardo al procedimento di approvazione e di modifica degli statuti regionali autonomi, in veste di garante della «istanza unitaria» che,

come già sottolineato da questa Corte (sentenza n. 274 del 2003), connota il pluralismo istituzionale della Repubblica, indirizzandolo verso l'osservanza della Costituzione.

Nel caso di specie, la configurazione di un controllo preventivo azionabile dal Governo comprova la sussistenza in capo al medesimo di un interesse a preservare la supremazia delle previsioni contenute nello Statuto speciale dalle lesioni che il procedimento regionale di approvazione o di modifica dello Statuto autonomo possa infliggere loro.

Tale interesse non si esaurisce con lo spirare dei termini previsti per sollevare questione di legittimità costituzionale sul testo della Legge statutaria, quando il vizio d'illegittimità sopraggiunga nella fase ulteriore del procedimento e si consolidi a seguito dell'atto di promulgazione: esso si proietta, viceversa, anche su tale fase, in relazione alla quale è il conflitto di attribuzione tra enti ad offrirsi quale strumento costituzionale per garantirne la tutela, preservando così la competenza dello Stato ad impedire che entrino in vigore norme statutarie costituzionalmente illegittime.

Tale competenza, di regola, si esercita secondo una sequenza procedimentale definita dalle corrispondenti norme dello Statuto speciale: il Governo può promuovere la questione di legittimità costituzionale entro trenta giorni dalla pubblicazione notiziale della delibera statutaria. Il controllo così scandito può, però, non consentire al Governo di denunciare l'intero spettro di vizi che possono, in ipotesi, inficiare la Legge statutaria, atteso che avverso di essa non è esperibile il controllo successivo previsto per le comuni leggi regionali. È questo il caso in cui la lesione si consumi per effetto dell'adozione dell'atto di promulgazione che determini una autonoma e successiva violazione delle norme ad esso sovraordinate. In relazione a tali vizi è, pertanto, attivabile il conflitto di attribuzione.

5. – Nel merito, il ricorso è fondato.

Il quarto comma dell'art. 15 dello Statuto speciale della Regione Sardegna prescrive espressamente che la Legge statutaria «sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi».

Questa disposizione esige che si verifichi una condizione, ossia l'approvazione da parte della maggioranza dei voti validi, che, con tutta evidenza, non si è avuta nel caso di cui al presente giudizio.

Avendo il Presidente della Regione proceduto alla promulgazione malgrado il mancato verificarsi della condizione espressamente prescritta, si è data efficacia ad una Legge statutaria il cui procedimento di approvazione non era giunto a compimento.

Né la condizione prescritta dall'ultimo periodo del quarto comma dell'art. 15 dello Statuto si realizza in ragione della dichiarazione d'invalidità del referendum per il mancato raggiungimento del previsto quorum strutturale, dal momento che la succitata previsione statutaria impone, invece, che, in mancanza di una maggioranza di voti validi, la Legge statutaria non sia promulgata.

Non rileva a tal fine che l'invalidità della procedura referendaria sia prevista da una legge regionale (la cui legittimità costituzionale non è necessario in questa sede sindacare), ovvero che essa sia stata successivamente dichiarata dalla Corte di Appello di Cagliari, dato che nella disposizione statutaria ci si riferisce solo ad un dato oggettivo, costituito dalla prevalenza, fra i voti validamente espressi nel referendum, di quelli di

approvazione, rispetto a quelli contrari: è palese che tale condizione non è stata soddisfatta, né alla luce dell'esito della consultazione, ove i voti contrari hanno prevalso, né, a maggior ragione, se si dovesse considerare invalido il procedimento referendario, e inidoneo come tale ad esprimere una valida maggioranza favorevole.

Pertanto il Presidente della Giunta, promulgando ugualmente la Legge statutaria, ha violato l'art. 15, quarto comma, dello Statuto.

Per tali motivi va dichiarato che non spettava al Presidente della Regione Sardegna promulgare la Legge statutaria regionale n. 1 del 2008 in assenza della sua approvazione da parte della maggioranza dei voti validi di coloro che avevano preso parte all'apposito referendum popolare.

Di conseguenza, va annullato l'atto di promulgazione della Legge statutaria 10 luglio 2008 n. 1.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dallo Stato nei confronti della Regione Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe limitatamente alla parte relativa alla denunciata incompatibilità con l'art. 15 dello Statuto sardo della normativa regionale in base alla quale è stato emanato l'atto di promulgazione della Legge statutaria della Regione Sardegna 10 luglio 2008, n. 1 (Disciplina riguardante la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della regione, l'esercizio del diritto di iniziativa popolare e i referendum regionali, i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Presidente della Regione, consigliere regionale e assessore regionale);

dichiara che non spettava al Presidente della Regione Sardegna procedere alla promulgazione della suddetta Legge statutaria della Sardegna n. 1 del 2008;

annulla, per l'effetto, la promulgazione medesima.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 maggio 2009.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE II, TITOLO V – LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI

Art. 114

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

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.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

Art. 115

(Abrogato)

Art. 116

Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lett. l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Art. 117

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione Europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali; aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa ad ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazioni di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Art. 118

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lett. b) e h) del secondo comma dell'art. 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Art. 119

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Art. 120

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità econo-

mica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Art. 121

Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.

Art. 122

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

Art. 123

Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

Art. 124

(Abrogato)

Art. 125

Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

Art. 126

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.

Art. 127

Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale entro 60 giorni dalla sua pubblicazione.

La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.

Art. 128

(Abrogato)

Art. 129

(Abrogato)

Art. 130

(Abrogato)

Art. 131

Sono costituite le seguenti Regioni:

Piemonte;
Valle d'Aosta;
Lombardia;
Trentino-Alto Adige;
Veneto;
Friuli-Venezia Giulia;
Liguria;
Emilia-Romagna;
Toscana;
Umbria;
Marche;
Lazio;
Abruzzi;
Molise;
Campania;
Puglia;
Basilicata;
Calabria;
Sicilia;
Sardegna.

Art. 132

Si può, con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.

Art. 133

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

Hanno partecipato al ciclo di seminari e contribuito al presente volume

BENEDETTO BALLERO

Professore associato di Diritto Costituzionale - Facoltà di Economia di Cagliari

BACHISIO BANDINU

Presidente della Fondazione Sardinia

ANGELO BECCIU

Vicepresidente dell'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna

GIOVANNI BIGGIO

Presidente della Confindustria Sardegna

ROBERTO BIN

Professore ordinario di Diritto Costituzionale - Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara

MARIAROSA CARDIA

Presidente dell'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna; Direttore del Master Esperti della Pubblica Amministrazione in Sardegna; Professore ordinario di Storia delle Istituzioni Politiche - Facoltà di Scienze Politiche di Cagliari

SALVATORE CHERCHI

Sindaco di Carbonia, Presidente dell'ANCI Sardegna

OMAR CHESSA

Professore ordinario di Diritto Costituzionale - Facoltà di Giurisprudenza di Sassari

PIETRO CIARLO

Professore ordinario di Diritto Costituzionale - Facoltà di Giurisprudenza di Cagliari

MASSIMO DADEA

Assessore agli Affari Generali, Personale e Riforma della Regione sarda

ANDREA DEFFENU

Professore associato di Diritto Costituzionale - Facoltà di Scienze politiche di Cagliari; Docente del Master Esperti della Pubblica Amministrazione in Sardegna

MASSIMO DEIANA

Preside della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Cagliari; Professore ordinario di Diritto della Navigazione

GIANMARIO DEMURO

Professore ordinario di Diritto Costituzionale - Facoltà di Giurisprudenza di Cagliari

GIAMPAOLO DIANA

Segretario regionale CGIL

PAOLO FOIS

Membro del Consiglio Direttivo dell'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna; Professore ordinario di Diritto Internazionale - Facoltà di Giurisprudenza di Sassari

ALESSANDRO FRAU

Presidente della II Commissione del Consiglio Regionale della Sardegna

ANTONIO GUAITA

Membro dell'Ufficio di Presidenza dell'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna

GIORGIO LA SPISA

Presidente del Gruppo Forza Italia del Consiglio Regionale della Sardegna

GIOVANNI LOBRANO

Preside della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Sassari; Professore ordinario di Diritto Romano e Diritti dell'Antichità

GIORGIO MACCIOTTA

Componente del CNEL

ALESSANDRO MAIDA

Rettore dell'Università degli Studi di Sassari; Professore ordinario di Igiene Generale e Applicata - Facoltà di Medicina e Chirurgia

SALVATORE MANNUZZU

Scrittore

ANTONIETTA MAZZETTE

Professore ordinario di Sociologia Urbana - Facoltà di Scienze Politiche di Sassari

GRAZIANO MILIA

Presidente della Provincia di Cagliari; Membro del Comitato delle Regioni dell'Unione Europea

PASQUALE MISTRETTA

Rettore dell'Università degli Studi di Cagliari; Professore ordinario di Urbanistica - Facoltà di Ingegneria

SILVIA NICCOLAI

Professore ordinario di Diritto Costituzionale - Facoltà di Scienze Politiche di Cagliari; Cattedra Jean Monnet di Diritto Europeo; Docente del Master Esperti della Pubblica Amministrazione in Sardegna

EUGENIO ORRÙ

Direttore dell'Istituto "A. Gramsci" della Sardegna; Membro dell'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna

GIANBATTISTA ORRÙ

Presidente della I Commissione del Consiglio Regionale della Sardegna

RAFFAELE PACI

Preside della Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Cagliari; Professore ordinario di Economia Applicata; Docente del Master Esperti della Pubblica Amministrazione in Sardegna

GIULIANA PAGANETTO

Professore associato di Istituzioni
di Diritto Pubblico - Facoltà di
Giurisprudenza di Cagliari

FRANCESCO PIGLIARU

Professore ordinario di Economia
Politica - Facoltà di Economia di
Cagliari; già Assessore regionale al
Bilancio e alla Programmazione

PIETRO PINNA

Professore ordinario di Diritto
Costituzionale - Facoltà di Giuri-
sprudenza di Sassari

ANDREA PUBUSA

Professore ordinario di Diritto
Amministrativo - Facoltà di Giuri-
sprudenza di Cagliari

ANDREA RAGGIO

Membro dell'Ufficio di presidenza
dell'Associazione tra gli ex consi-

glieri regionali della Sardegna; già
Presidente del Consiglio regionale
della Sardegna, Assessore regionale,
Europarlamentare

GIACOMO SPISSU

Presidente del Consiglio regionale
della Sardegna

FRANCESCA TICCA

Segretaria regionale UIL

PIERPAOLO VARGIU

Presidente del Gruppo Riformatori
Sardi del Consiglio regionale della
Sardegna

ALBERTO ZANARDI

Professore ordinario di Scienza del-
le Finanze - Facoltà di Economia di
Bologna