

Periodico dell'Associazione  
tra gli ex Consiglieri regionali  
della Sardegna

Tel. 070.6014506 – Fax 070.650810  
E-mail [assexcons@tiscali.it](mailto:assexcons@tiscali.it)  
<http://www.consreg Sardegna.it>

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

*Direttore responsabile*  
Mariarosa Cardia

S O M M A R I O

**Per un nuovo Statuto sardo / 6**

Atti del Convegno  
“Un nuovo Statuto per la Sardegna del XXI secolo”

*(Attilio Mastino)*

*(Nicola Sanna)*

*(Rosario Musumeci)*

*(Paolo Fois)*

*(Claudia Lombardo)*

Sovranità e indipendenza della Sardegna  
*(Piero Pinna)*

Luci e ombre della specialità finanziaria “forte”  
*(Omar Chessa)*

*(Giorgio Macciotta)*

*(Giuseppe Caboni)*

## **Prof. Attilio Mastino**

Apriamo questo incontro con grande piacere, ringraziando la Presidente Claudia Lombardo, tutte le autorità presenti, per l'onore che fanno a questo Ateneo, alla nostra Università di Sassari in occasione della presentazione di questo volume – curato da Mariarosa Cardia – su *Uno Statuto per la Sardegna del XII secolo*. Un volume che sintetizza, in occasione del Sessantesimo anniversario dello Statuto in Sardegna, i lavori dei seminari nei quali numerosi consiglieri regionali e nostri colleghi delle due Università che a Cagliari si sono confrontati nel corso del 2008 intorno ai problemi del nuovo Statuto della Sardegna.

Credo che la discussione che si sta sviluppando sul tema del federalismo in Consiglio regionale, nella nostra Regione e, ancora più in generale, nel Paese, può rappresentare una opportunità ma anche una incognita. Soprattutto se il federalismo viene interpretato come competizione tra Regioni sviluppate e Regioni che sono in ritardo di sviluppo. Credo che tutti noi avvertiamo sullo sfondo alcune minacce e alcuni pericoli che non possono certo essere quelle ad esempio del secessionismo della Regione Sicilia che oggi, sui giornali, è stato annunciato dal Presidente Raffaele Lombardo. Respingiamo invece la prevalente interpretazione egoista del modello federale da parte delle Regioni settentrionali. Questo è un tema di bruciante attualità e lo vediamo anche dallo scarto che esiste tra gli atti pubblicati in questo volume, con i contenuti delle discussioni avvenute due anni fa e il cammino che il Paese sta compiendo, proprio in queste settimane, in materia di modello federale con questa prepotente proposta che in qualche modo potrebbe non solo scardinare gli assetti che finora abbiamo conosciuto ma che potrebbe prendere una strada sbagliata e che dovrebbe essere in qualche modo corretta e ri-orientata.

Il dibattito in Consiglio regionale ha messo in luce la necessità di affiancare alla riflessione politica anche una riflessione e un impegno da parte di studiosi e di giuristi. Porto allora, anche a nome del Rettore dell'Università di Cagliari, il saluto delle Università della Sardegna, ribadendo la disponibilità dei nostri ricercatori a mettersi al servizio degli interessi della nostra isola, in una discussione che dovrà in qualche modo approfondire tanti aspetti molto delicati, iniziando, soprattutto, da alcuni temi che richiedono una maggiore chiarezza terminologica.

In occasione di una sessione del Consiglio regionale – che si è tenuta il 5 ottobre – riguardante questi temi (anche a nome del Rettore Giovanni Melis aiutato dalla riflessione che è stata svolta in Ateneo da Simonetta Sanna, da Vanni Lobrano, da Vanna Ledda e da altri colleghi delle due Università di Cagliari e di Sassari), ho introdotto alcune osservazioni sul dibattito riguardo alla riforma statutaria, osservando che esiste una esigenza preliminare di chiarezza terminologica, politica e scientifica delle diverse soluzioni istituzionali proposte.

Spesso la scarsa chiarezza ha inficiato questo dibattito collettivo. Quindi, i due Atenei hanno confermato l'interesse per accompagnare la discussione sui temi statutari, a sessant'anni dallo Statuto di autonomia, in questa fase nuova del dibattito federale nella quale la Sardegna entra con la sua storia, con la sua dignità, con la sua dimensione nazionale riconosciuta in età preistorica, antica e medievale.

Mi sono sentito di dire semplicemente che la riforma dello Statuto deve essere innanzitutto concepita come un momento per valorizzare l'autonomia. La chiarezza terminologica vorrebbe che i cittadini sardi si mobilitino non tanto sulla riforma costituzionale, sulla forma di governo statale, sulla quale dobbiamo intervenire e dire la nostra, ma soprattutto sulla riforma statutaria ossia sulla riforma della forma di governo regionale che costituisce l'essenza dell'esercizio fondamentale della nostra autonomia più solida e radicale. La questione di come si autogoverna la Sardegna che è sicuramente la questione centrale che dobbiamo porci.

Il federalismo opposto ad ogni centralismo esasperato e che sia capace di restituire al popolo sardo ogni potere nella propria Regione e nella propria casa. Abbiamo osservato che il modello che viene seguito oggi – soprattutto dalla Lega Nord – per la riforma federale è un modello che parte dalla convenzione di Filadelfia del 1787. Questo è un modello Nordamericano e non so se le Regioni del Nord Italia potranno lucrare vantaggi da tale specifico federalismo divisionista, certamente, a scapito delle altre Regioni come ad esempio la Sardegna.

Comunque, ammesso che tra le rivendicazioni nordiste di questo federalismo possa essere ravvisata una convenienza, sia pure discutibile e di fiato corto, noi ne saremo certamente ed esclusivamente le vittime. Allora occorre valorizzare un'altra visione di federalismo, una visione più societaria e radicata più profondamente sulla storia del nostro Paese e sulla storia dell'Europa, partendo innanzitutto da quelle esperienze antiche delle comunità locali (le leghe dei *koinà* ellenistici, la *societas* di *societates civium romanae* che è la repubblica a base municipale): dunque nelle rispettive dottrine giuridiche dobbiamo cercare gli elementi di un federalismo di tipo diverso. Credo che questa proposta federale si possa appoggiare anche sulla esperienza medievale moderna delle leghe intercomunali, si possa sposare con la dottrina di Tommaso e di Althusius e credo che ritorni anche nel XVIII secolo nel *Progetto di Costituzione per la Corsica* di Rousseau.

Tutti temi che costituiscono l'anima democratica della grande rivoluzione. E' proprio questa idea federale che giunge ad innervare parte del pensiero socialista europeo in particolare nel Risorgimento italiano.

Consentitemi di fermarmi sulla soglia del nostro dibattito ricordando che, però, in una fase storica come quella odierna che è caratterizzata da uno spazio globale nel quale ci muoviamo, dobbiamo sforzarci tutti, anche a livello scientifico, di far prevalere la specialità, la diversità e le

ragioni dell'autonomia che acquistano – proprio in questo quadro globale – un nuovo valore. Non possono, dunque, essere lette in un'ottica separatistica, microstatale, destinata in quanto tale a fallire ma al contrario come nuova occasione che consenta di bilanciare la dimensione globale e quella locale, come occasione per collocare la Sardegna in uno spazio più ampio laddove la specialità può e deve essere strumento per rinnovare e aprire spazi nuovi per correre nel tempo.

Con questo spirito offriamo la nostra collaborazione – come Università – al processo di riforma per garantire ai due Atenei sardi un percorso di crescita del sistema formativo inserito nei circuiti internazionali che veda la Sardegna la centro del Mediterraneo in un sistema nel quale la Regione diventi attore fondamentale in funzione della crescita dell'Università e del rafforzamento della sua autonomia (anche l'autonomia dell'Università è costituzionalmente garantita). Per arrivare a questi obiettivi dobbiamo verificare la nostra volontà politica di riforma istituzionale nella dimensione regionale sarda e, in questo senso, ribadiamo di voler essere partecipi a tutti gli effetti di questo percorso avviato dal Consiglio regionale.

## Nicola Sanna

Grazie a tutti voi per l'invito rivoltoci. Il Sindaco Ganau mi ha pregato di portare questo saluto a tutti coloro che oggi partecipano a questo lavoro. Nel preparare alcune note di questo lavoro e di ringraziamento a tutti coloro che oggi partecipano a questa giornata, ho cercato di costruire un senso di un intervento che non fosse solo formale. E allora come buona norma, bisogna rivisitare le fonti e, tra queste, certamente la fonte primaria non è altro che lo Statuto sardo.

Mi ha colpito, rileggendo, una parola che è contenuta nell'articolo 3, primo comma, quando si dice che, in armonia con la Costituzione, la Regione legifera sulle materie che sono di sua competenza. Questo concetto di armonia mi ha suscitato ulteriori significati e parole che credo sia giusto portarvi all'attenzione. Armonia ad esempio evoca subito un argomento musicale e, quindi, se c'è musica c'è anche gioventù. Al pari della nostra Costituzione della Repubblica italiana che è in grado di suscitare tanta emozione, tanta partecipazione, tanta tensione, anche il tema sullo Statuto sardo del XXI secolo deve essere vivo perché riguarda il futuro delle nostre generazioni. Credo che proprio in questo concetto di armonia si debbano svolgere i rapporti tra lo Stato e le Regioni, armonia che deve esistere nella responsabilità delle istituzioni democratiche locali, regionali etc. Lo ha fatto - lo sappiamo bene - la riforma del Titolo V della Costituzione con la affermazione del principio di sussidiarietà, lo ha fatto introducendo anche il forte richiamo ai doveri di solidarietà, doveri di responsabilità della gestione pubblica.

Esprimo tutta la mia preoccupazione - lo diceva il Rettore all'inizio - se questa riforma del federalismo contiene in sé non già questi principi di solidarietà e di armonia quanto piuttosto elementi di egoismo che sono contrari a tutto ciò; perché se è vero come è vero che in una riforma federale dello Stato mette in evidenza la necessità di una responsabilità ancora maggiore dell'autogestione è anche vero che pone l'esigenza di una qualità della politica, una qualità dei suoi gruppi dirigenti, una qualità dei rapporti tra Stato e Regione - che nella storia passata ma anche più recente ha visto rappresentarsi ed eccellere solo nella misura in cui si richiamava con maggiore precisione quelle che sono proprio le parole dello Statuto sardo, si è riusciti a richiamare un maggiore interesse, una maggiore attenzione, un maggiore rispetto.

Questo elemento dell'uso delle parole dello Statuto e cioè di una Carta fondamentale della cittadinanza, lo vediamo anche nell'attualità. Certo non è sufficiente usare queste parole ma lo vediamo proprio in questi mesi di attualità politica, di crisi politica dove basta pronunciare quasi a memoria gli articoli della Costituzione della Repubblica italiana per apparire quasi dirompenti o rivoluzionari. Questo lo dico perché è evidente che le Carte costituzionali, per essere tali, devono

rappresentare quasi un codice genetico dell'umanità. Sono un fatto costitutivo e di unità che esprime il senso di una identità.

Nel corso dei diversi seminari che l'Associazione ha svolto in questi due anni, si è vista – anche sulla base di una esperienza politica di chi anima la stessa Associazione – la necessità di costruire un dibattito serio, approfondito, coinvolgente, aperto, inclusivo e anche pragmatico. Credo che dobbiamo accelerare tantissimo, nel senso di una partecipazione, dobbiamo richiamare tutti ad un profondo di responsabilità attuale per quello che dobbiamo costruire nell'immediato futuro.

Dobbiamo coinvolgere tutti i sardi in un progetto nuovo e condiviso sui principi e sulle scelte della nuova Carta costituzionale della Sardegna.

## **Rosario Musumeci**

Nell'augurarvi buon lavoro e, sono certo che sarà una giornata di considerazioni ricche e importanti, vi porto i saluti della Presidente Giudici la quale non può raggiungerci per un impegno che si è protratto.

Dirò solo due battute. Sono convinto che oggi si tratta di una riflessione importante perché il tema di uno Statuto nuovo per la Sardegna è un tema vero, al di là delle discussioni che ciclicamente ritornano e impegnano i dibattiti istituzionali e non. È un tema vero perché riguarda la quotidianità, riguarda sia il contesto istituzionale che il dibattito che vi risiede (poc'anzi – in modo puntuale – lo ricordava a tutti noi il Magnifico Rettore) sia per la drammaticità di questi giorni. Il tema della quotidianità, del lavoro, dello sviluppo, di una visione condivisa che permetta poi, attraverso un modello compiuto, di rimettere al centro e nelle mani di questo popolo il suo destino, mi sembra un tema vero.

È altrettanto importante, e anche questo lo sottolineava con giusta puntualità il Magnifico Rettore, iniziare a fare chiarezza sui termini utilizzati e che talvolta vengono utilizzati a volte comprendendone il senso e talvolta quasi con eccessiva spensieratezza, al punto tale da non avere riferimenti certi rischiando di compromettere il senso del discorso stesso. Forse questo è un lavoro quasi preliminare.

Credo che la giornata di oggi che raccoglie riflessioni importanti per un confronto avviato (ho visto non solo i titoli di questo importante documento che racconta una riflessione importante e compiuta) possa guidare in modo profondo i nostri passi. Abbiamo dinnanzi una grande responsabilità che è legata all'oggi e alle scelte che in questi giorni si fanno; oggi, in modo corale e con una partecipazione che coinvolga tutti i luoghi, dobbiamo mettere in campo risorse che liberino il futuro.

Non so se questi siano i termini giusti. Abbiamo bisogno di una qualità di approfondimento e di partecipazione, della capacità di avere in modo compiuto, la certezza che i termini che usiamo siano compresi da tutti senza che ci siano oscillazioni o sbandamenti. Ad esempio, quando si dice sovranità si dice una cosa e questa dobbiamo collocarla in un contesto altrimenti diventa un suono inutile, un vento freddo che poi gela la nostra azione e non la guida verso il cambiamento. Il contributo di tutti è importante; la saggezza di ciascuno di noi e delle istituzioni, ci permetta di mettere a fuoco compitamente i drammi dell'oggi e sia il presupposto per fare un buon lavoro.

## **Paolo Fois**

1. Già durante il ciclo di Seminari organizzato a Cagliari dall'Associazione nel corso del 2008 era emerso il convincimento che i temi trattati dovessero essere divulgati ed approfonditi nei diversi territori dell'isola, in coerenza con il principio, ampiamente condiviso, di uno Statuto elaborato con la più ampia partecipazione dei cittadini. Non poteva quindi non essere coinvolta la Provincia di Sassari, anche per il contributo che l'Ateneo turritano, nella persona del Rettore e di molti dei suoi docenti, aveva dato alla riuscita dell'intero corso, svoltosi come si ricorderà dal febbraio al dicembre del 2008..

Se questo Convegno non è stato organizzato prima, lo si deve essenzialmente a due ordini di ragioni. 1) l'opportunità di far coincidere l'iniziativa con la presentazione degli Atti dell'intero ciclo (la loro pubblicazione ha richiesto, per comprensibili ragioni, un tempo piuttosto lungo); 2) gli sviluppi registratisi dopo la fine del 2008 , sul piano tanto nazionale ( le proposte di modifica della Costituzione, la legge delega del maggio 2009 sul "federalismo fiscale"), quanto regionale ( la consultazione elettorale del febbraio 2009, l'intensificarsi delle proposte di revisione dello Statuto durante questa legislatura, lo svolgimento delle imponenti manifestazioni popolari del 30 novembre 2009 e del 5 febbraio 2010), nel corso delle quali la necessità e l'urgenza di un nuovo Statuto è stata affermata con grande determinazione)

Quando, nei primi mesi di quest'anno, la data di questo nostro Convegno era già stata fissata, altri fatti recenti, particolarmente significativi, sono venuti ad aggiungersi: il recente dibattito in Consiglio regionale durante questo mese di ottobre e i numerosi contributi apparsi sulla stampa in merito alla questione dello Statuto (nella Nuova Sardegna, in particolare, sono stati circa trenta gli articoli dedicati alla questione pubblicati nei mesi di settembre ed ottobre).

Quella della nostra Associazione si rivela, quindi, un'iniziativa particolarmente tempestiva, che viene ad arricchire un dibattito ancora in corso, contrassegnato dall'attesa della posizione che il Consiglio regionale è chiamato ad assumere in merito ai principi ispiratori del nuovo Statuto e all'*iter* procedurale da osservare in vista della sua elaborazione.

2. Il programma del Convegno prevede, per la sessione del mattino, una serie di relazioni che non riguarderanno direttamente la questione delle modalità di elaborazione e i contenuti di un nuovo Statuto, ma avranno per oggetto: a) le riforme istituzionali sul piano nazionale e i loro riflessi sullo Statuto speciale (quadro d'insieme e federalismo fiscale), b) il complesso delle proposte di revisione dello Statuto nel corso dell'ultimo decennio.

Secondo un criterio già seguito nei Seminari del 2008 ( si vedano in particolare le sessioni I e III dei relativi Atti) la tenuta di queste relazioni è stata prevista nella convinzione che un discorso realistico sullo Statuto speciale non potesse ragionevolmente prescindere dalla presa in considerazione di fatti che non mancano di incidere sul tema che più direttamente ci interessa, quello del nuovo Statuto.

A questo tema, per contro, sarebbe stata interamente dedicata la Tavola rotonda del pomeriggio, coordinata da Mariarosa Cardia, con la partecipazione di qualificati esponenti: del Consiglio regionale; di parlamentari nazionali che hanno presentato proposte di un nuovo Statuto, di esponenti del mondo economico e sociale. Purtroppo la delicata situazione che stiamo vivendo in questi giorni, culminata nella prolungata occupazione del Consiglio da parte del Movimento dei pastori sardi, ha reso necessario un rinvio della seconda sessione del Convegno, considerata l'impossibilità, manifestata da molti, di parteciparvi.

3. Partendo dagli Atti del ciclo di Seminari, appena stampati a cura di Mariarosa Cardia e oggi per la prima volta ufficialmente presentati, con il Convegno odierno la nostra Associazione intende offrire un contributo, che riteniamo importante, alle numerose iniziative che attualmente si sviluppano intorno al tema del nuovo Statuto.

Va sottolineata, anzitutto, l'importanza delle questioni che sono state approfondite nel corso dei Seminari tenuti a Cagliari dal febbraio al dicembre 2008. Ad un primo incontro, inteso a delineare un quadro d'insieme, ("Cultura, economia, diritti: quale Statuto per la Sardegna del XXI Secolo?") hanno fatto seguito Seminari aventi un più specifico oggetto: "Poteri e funzioni del Presidente, della Giunta, del Consiglio"; "L'orizzonte europeo e i rapporti nazionali ed esteri"(con considerazioni

utili soprattutto ai fini di una corretta valutazione della tesi che vede il nuovo Statuto frutto di “un nuovo Patto con lo Stato” ; “Autonomia interna e sussidiarietà: il ruolo degli enti locali”; “Nuove competenze, autonomia finanziaria e federalismo fiscale”.

L'Associazione degli ex Consiglieri ha comunque ritenuto di dover dare anche un proprio contributo in merito ai possibili principi ispiratori del nuovo Statuto, contributo che figura nel Capitolo VI degli Atti, dedicato a “*Proposte per un progetto di Statuto*”. Degno di nota appare soprattutto la parte dedicata a “*Le ragioni di un nuovo Statuto speciale*”, in cui si insiste, da un lato, sulla necessità di colmare una lacuna dello Statuto del 1948, che come è noto, omette di precisare quale sia il fondamento della nostra specialità (favorendo in tal modo inevitabilmente le prese di posizione, particolarmente frequenti in questi giorni, secondo le quali la specialità altro non sarebbe che un anacronistico privilegio), e, d'altro lato, sul concetto di un'autonomia speciale che “deve essere un efficace strumento di sviluppo economico (dando maggior forza alle nostre giuste rivendicazioni) e una moderna forma di autogoverno democratico” sulla base di regole la cui definizione veda la massima partecipazione possibile di tutta la società sarda. Si tratta di affermazioni particolarmente attuali in questi giorni di scontri, di occupazioni, di contrasti che per il momento appaiono difficilmente componibili. Né si può fare a meno di evidenziare l'importanza che secondo la nostra Associazione dovrebbero rivestire nel nuovo Statuto le disposizioni relative all'attività internazionale della Regione ed ai suoi rapporti con l'Unione europea. A mio giudizio, un testo che ignorasse, o sottovalutasse, questi aspetti, non sarebbe minimamente in linea con la realtà odierna, caratterizzata dai profondi condizionamenti che sull'esercizio delle competenze regionali esercitano decisioni che, più che dallo Stato, provengono sia dall'Unione europea, sia dal quadro internazionale attuale. .

Il fatto di porre l'accento sulla definizione di un nuovo Statuto non è, insomma, un diversivo, una sorta di fuga in avanti. Con questa affermazione non si vuole in alcun modo sostenere che le iniziative allo studio in questi giorni in Sardegna (con specifico riferimento al settore agropastorale e a quello industriale) debbano essere sospese, nell'attesa di un futuro, non ancora prossimo Statuto.

E' tuttavia certo che le motivazioni che sono alla base di tante, giuste rivendicazioni (riconoscimento della legittimità degli "aiuti" all'economia isolana, risultando gli stessi in definitiva nient'altro che compensazioni per gli svantaggi strutturali che così pesantemente la condizionano; attribuzione di nuove competenze alla Regione, giustificata da un'identità che va difesa e valorizzata) presuppongono che simili motivazioni trovino fondamento in uno Statuto approvato con legge costituzionale e costruito sulla base di principi ampiamente condivisi dalla società sarda.

La necessità e l'urgenza di un nuovo Statuto sono attestate, del resto, anche dalle imponenti manifestazioni svoltasi a Cagliari nell'autunno del 2009 e nel febbraio di quest'anno, manifestazioni nel corso delle quali l'elaborazione di un nuovo Statuto è stato posto al centro delle rivendicazioni incentrate sulla definizione di un progetto di sviluppo per l'intera Sardegna.

La Tavola rotonda di questo pomeriggio, alla quale erano state invitate a pieno titolo le parti economiche e sociali, avrebbe dovuto offrire significative conferme in merito al riconoscimento della crescente importanza, per la nostra isola, delle riforme istituzionali. Come in precedenza accennato, è stato necessario rinviarla. E' comunque ferma intenzione dell'Associazione riproporla non appena possibile. Le relazioni che saranno svolte nella giornata di oggi verranno messe a disposizione dei partecipanti alla Tavola rotonda, allo scopo di favorire una più approfondita, costruttiva riflessione.

## UN NUOVO STATUTO PER LA SARDEGNA DEL XXI° SECOLO

*Magnifico Rettore, Signor Sindaco di Sassari, Signor Presidente della Provincia, Signori amministratori, illustri relatori, Signore e Signori,*

nel ringraziare l'Associazione degli ex Consiglieri Regionali per il cortese quanto gradito invito, porgo un caloroso saluto alla Città di Sassari che ci ospita in questa splendida cornice dell'Aula Magna della sua Università.

Questo convegno interviene a seguito della pubblicazione degli atti sui seminari tematici tenuti dall'Associazione, nel corso del 2008, in merito alla riforma dello Statuto del 1948. Si prefigura, quindi, come un momento di ideale prosecuzione di un discorso, avviato da tempo, sullo stato della nostra autonomia e sulle prerogative della nostra specialità, anche alla luce degli accadimenti che in questi due ultimi anni hanno segnato il tempo trascorso.

Un tempo nel quale la XIII legislatura si è interrotta prematuramente, dando così inizio alla XIV legislatura della nostra vita autonomistica. Una legislatura, quella presente, nata fra tante aspettative e che segnatamente, per espressa volontà di tutte le componenti del Consiglio Regionale, vuole essere ricordata come “la legislatura costituente”.

Non vi è dubbio che il tema delle riforme è uno fra quelli sui quali si gioca gran parte della nostra credibilità di classe dirigente e si misura la nostra effettiva capacità di incidere, come espressione di un territorio insulare avente peculiarità proprie, per ottenere una fisionomia più definita nel panorama politico-istituzionale italiano e in quello europeo.

Sorge allora spontaneo chiedersi cosa sia ancora l'autonomia per i sardi del terzo millennio? E se l'autonomia oggi sia sempre il collante dell'idem sentire del nostro popolo o se, invero, non sia sorta una nuova consapevolezza dei sardi verso forme più approfondite di democrazia come l'autogoverno e l'autodeterminazione?

Per poter articolare una risposta può essere utile partire dalle radici dell'autonomia. Lo farò attraverso le parole di uno dei figli più illustri della città di Sassari e dell'intera Sardegna, il compianto Presidente Emerito Francesco Cossiga: << Autonomia, parola magica che, come sentimento, aleggia fra noi sardi fin dal 1847 quando, con la cosiddetta "perfetta fusione", il Regno di Sardegna da federato divenne unitario o semplice e l'isola perse la propria statualità individuale per assumere quella più umile di regione marginale del nuovo assetto istituzionale dello Stato. Nacque così la Questione Sarda ovvero la coscienza di aver rinunciato a qualcosa -l'identità statale- ... da allora, per noi, l'unica strada possibile che possa correggere il danno storico è stata e rimane la rivendicazione autonomistica, lo stabilire un rapporto più favorevole possibile con l'apparato centrale dello Stato >>.

Autonomia quindi vista e vissuta come sentimento. Ecco perché parlare di passione autonomistica rende compiutamente l'idea di quanto questo argomento riesca sempre a coinvolgere emotivamente tante generazioni di sardi. Ma è sufficiente alla luce dei rapporti fra Regione-Stato-Europa una semplice rivendicazione autonomistica, oppure viene richiesta una emancipazione dei rapporti per esigere una sovranità compartita che caratterizzi una ripartizione di funzioni paritetiche fra i tre livelli?

Ecco il punto che descrive lo stato dell'arte delle riforme in Sardegna!

Amiche e amici,

sono trascorsi oltre sei decenni dall'alba dell'autonomia regionale e molto si è discusso sulla necessità di porre mano alla riforma dello Statuto che, però, tale era e tale sostanzialmente è rimasto a parte qualche modificazione intervenuta per adeguarlo al mutato dettato costituzionale.

Ciò non significa che il dibattito intorno alla tormentata questione sia rimasto latente e non abbia prodotto significativi risultati e utili ricadute sul sistema politico e sociale. Più semplicemente l'analisi, una volta constatata l'inadeguatezza di questo strumento a coadiuvare i processi di sviluppo del Popolo sardo, si è inestetizzata sulle procedure di revisione privilegiando una visione di parte.

Anche nel corso di questi ultimi anni sono stati individuati vari percorsi per attuare la riforma, ma tutti hanno trovato un limite nella mancata volontà di agire nell'ambito di un clima unitario che ne agevolasse in definitiva il tragitto.

Tuttavia, per rimanere alla strettissima attualità e contestualizzare il discorso, io leggerei il convegno odierno soprattutto alla luce degli accadimenti recentissimi che hanno visto protagonista il Consiglio Regionale e tutto il sistema dei rapporti sociali.

Il Parlamento sardo si è fatto parte attiva nell'assumere un ruolo di guida politica e morale in questo processo di crescita culturale, civile e sociale destinato a contrassegnare il passaggio dall'esperienza autonomistica verso una dimensione federalista degli attuali rapporti con lo Stato e con l'Europa.

Già un primo significativo successo, è stato ottenuto con l'indizione dell'Assemblea straordinaria degli Stati Generali dello scorso 5 ottobre. Un'assemblea tenuta in forza dell'ordine del giorno approvato all'unanimità nella seduta consiliare sulle riforme del 28 settembre scorso. Il fine è quello di iniziare un percorso di coinvolgimento di tutte le rappresentanze del Popolo Sardo nel procedimento di revisione dello Statuto speciale di autonomia.

Una riunione particolarmente partecipata, che è stata dedicata dal Consiglio Regionale all'ascolto dei contributi provenienti dai rappresentanti del mondo sociale e del sindacato, per creare un clima unitario, di ampia partecipazione e condivisione al processo di riforma in atto per modificare il sistema sociale, civile e istituzionale della nostra Isola.

Nella seduta prevista per il 20 di ottobre il Parlamento regionale sarebbe dovuto passare ad uno stadio operativo con un Ordine del Giorno - ***che viste le premesse si preannunciava unitario*** - attraverso il quale indicare definitivamente un percorso comune di riscrittura del patto costituzionale con lo Stato.

Purtroppo l'occupazione del Consiglio Regionale da parte di una delegazione del Movimento dei Pastori Sardi ha fatto saltare la seduta facendo slittare questo importante appuntamento.

Ma proprio la tragica condizione che attraversa il mondo delle campagne - ***che ha fatto scattare la plateale protesta dei pastori in piazza sfociata purtroppo nei disordini che tutti avremmo voluto evitare*** - , unitamente alla tante troppe emergenze economiche e sociali, ci danno la dimensione di quanto gli strumenti ordinari di cui dispone la politica siano oggi assolutamente insufficienti per fornire risposte appaganti alla drammatica situazione emergenziale della nostra Isola.

Non dubito, quindi, che tutte le forze politiche impegnate intensamente nella costante ricerca di spazi di confronto che favoriscano sintesi unitarie su un tema così delicato e coinvolgente per il nostro futuro, appena si ripristineranno le condizioni opportune, sapranno ricreare le migliori condizioni per un ordine del giorno approvato all'unanimità.

Nonostante questo stop, infatti, c'è da rilevare che intorno al Parlamento dei sardi si è riusciti a creare un favorevole clima di vastissima condivisione sull'esigenza di porre mano celermente alla riscrittura del nostro Statuto.

Il tempo, purtroppo, non è una variabile che gioca a nostro favore. L'evoluzione che sta prendendo nella Penisola l'attuazione delle riforme, conseguenti alle modifiche costituzionali intervenute fra il 1999 e il 2001, per atto del Parlamento, ha subito una notevolissima accelerazione.

E' necessario prendere atto che gli sviluppi in corso per la revisione della nostra Costituzione vanno nella direzione di adottare un ordinamento federale che superi l'assetto regionalista, voluto dai Costituenti, andando verso una dimensione ordinamentale che attribuisca un maggior peso alle regioni all'interno di un sistema federale dello Stato.

La Sardegna può e deve intervenire con un proprio specifico contributo di progettualità che si incanali nell'alveo di questa corrente riformatrice che attraversa la Repubblica. L'inerzia delle istituzioni regionali costituirebbe un freno destinato a gravare come un macigno sul nostro futuro, traducendosi nell'ennesima riforma calata dall'alto sulla testa dei Sardi. Un ritardo della Sardegna nei confronti dei prossimi appuntamenti che la attendono rischia di sottrarci il diritto-dovere di essere soggetto e non oggetto della Riforma.

Questo è un pericolo reale che non ci deve lasciare indifferenti. La riforma dello Statuto, soprattutto in una Regione ad autonomia differenziata, è compito che non può essere lasciato esclusivamente al legislatore nazionale, ma che anzi deve partire dall'iniziativa di legge di modifica costituzionale propria del legislatore regionale così come costituzionalmente previsto.

Per questo motivo il Consiglio Regionale si è fatto partecipe e fiero interprete dell'emergere di una nuova più matura coscienza di se stessi dei sardi. La quale elevandosi a coscienza di Popolo rivendica il massimo dell'autogoverno oggi possibile per divenire padroni del proprio futuro per mezzo di una trasformazione in continuo divenire storico.

Il convegno ha quindi il merito e la lungimiranza di porre correttamente, e con acutezza, l'accento sulla necessità di dare sostanza ai contenuti della proposta per uno Statuto del XXI secolo.

Oggi si devono gettare le fondamenta per un grande progetto teso a modificare integralmente tutto il Sistema Sardegna.

Superando l'endemica discussione sugli strumenti attraverso cui pervenire alla riforma e passando allo studio ed enunciazione dei principi guida per la formulazione del testo.

Vogliamo lasciare alle nostre spalle una fase che a tinte forti si può dipingere come di "archeologia politica", caratterizzata dalla spesso sterile rivendicazione intorno alla insufficienza dell'istituto autonomistico, per avviarci verso una definita progettazione di nuovo modello politico e istituzionale che conferisca una diversa veste giuridica alla partecipazione dalla Sardegna -in virtù del riconoscimento dello *status* di Nazione senza Stato- all'interno dell'ordinamento della Repubblica italiana e nel contesto normativo europeo.

In tutti i componenti del Consiglio Regionale vi è la convinzione che è proprio dalla definizione di una nuova concezione giuridica di se stessi che i sardi devono partire nel cammino delle riforme che li attende.

Questo presupposto passa attraverso un processo di crescita culturale che porti i sardi a considerare l'evoluzione dall'autonomia al federalismo non solo come un momento di passaggio normativo, ma come coscienza di Popolo che vuole assumersi direttamente le responsabilità derivanti dal governo del proprio territorio partendo dall'assunto che: non vi è nulla che lo Stato possa fare per la Sardegna, meglio di quanto i sardi non possano fare per se stessi.

In pratica si tratta di affermare che nell'ambito dell'esplicazione della funzione pubblica e nel soddisfacimento dei bisogni legati ai processi di crescita economica e civile del Popolo sardo, in Sardegna lo Stato siamo noi.

E' questa non può essere solo l'enunciazione di un principio di carattere politico-istituzionale, ma deve assumere il carattere di fenomeno sociale di massa di un Popolo che, nel momento in cui richiede il riconoscimento delle proprie prerogative e dei propri diritti storici, deve anzitutto assumere la percezione di se stesso come entità etnonazionale e etnolinguistica all'interno della Repubblica italiana.

Tutto ciò premesso, pur nel pieno rispetto del ruolo istituzionale **super partes** che rivesto, spero mi consentirete alcuni spunti di riflessione che potrebbero apparire provocatori, ma che di fatto non lo sono. Per lo meno non del tutto.

Se vogliamo utilmente avviarci a una discussione sulla riforma complessiva del “Sistema Sardegna”, ci troviamo di fronte al bisogno di ricollocare la nostra entità di regione italiana, europea e mediterranea, sopra richiamata, all’interno delle seguenti direttrici.

La prima prevede una contestazione-rinegoziazione del patto costituzionale con lo stato, volta a conferire il massimo della sovranità oggi possibile attraverso la conferma dei diritti storici del nostro Popolo seppure da realizzarsi nell’ambito della indivisibilità della Repubblica.

Dico contestazione, prima ancora che rinegoziazione, perché mentre è assodata la nostra volontà a rivisitare prontamente il patto costituzionale, non altrettanto possiamo affermare che tale volontà alberghi nello Stato stesso.

Si deve quindi prefigurare un possibile quadro di contestazione e/o rottura degli attuali rapporti in direzione del superamento dell’ottica storica e culturale che ha fatto da contorno alla genesi dello Statuto, avendo le norme poste a capo della nostra specialità subito un naturale deperimento a causa dei notevoli mutamenti politici, civili e sociali avvenuti.

Rientrano fra questi mutamenti epocali: la nascita dell’Unione Europea, avvenuta a Roma dieci anni dopo l’entrata in vigore dello Statuto e che tanto incide sulla produzione normativa degli stati membri; l’assunzione del principio che ciascun popolo ha diritto di decidere del proprio avvenire, secondo quanto sanciscono la Carta dell’Onu, i patti internazionali dell’Onu sui diritti civili, politici, economici e sociali, l’Atto unico di Helsinki, la Carta di Parigi e molti dei trattati che regolano oggi la convivenza in Europa.

Anche l’Assemblea sarda quando, nel febbraio del **1999**, ha adottato la “Dichiarazione solenne di sovranità della Sardegna” certamente si è ispirata a questa linea di indirizzo, tesa a conferire maggiori spazi di autonomia decisionale ai territori dotati di specifiche peculiarità culturali e politiche tali da poter essere riconosciuti come entità etnonazionali nell’ambito degli Stati di appartenenza.

Con l'adozione dello Statuto la Regione fu certamente dotata di una autonomia più vasta, appunto speciale, rispetto al resto dell'ordinamento regionale. Per la prima volta la Regione sarda acquisì potestà legislativa e amministrativa sulle materie determinate dallo Statuto. Lo stesso Popolo sardo, ai sensi dell'articolo 28, rientrava fra i soggetti di diritto, unitamente al Consiglio e alla giunta regionale, dotati di potere di iniziativa di legge.

Tuttavia sia per cause direttamente riconducibili alla classe dirigente, che non ha saputo utilizzare al meglio le possibilità implicite nello Statuto, sia per gli effettivi limiti potestuali in esso contenuti, che ne denunciavano la carenza a risolvere le complesse problematiche legate al governo dell'Isola, questa autonomia nacque zoppa e tale si è rivelata sino ai nostri giorni.

Il tempo e le mutate condizioni economiche e sociali, gli scenari internazionali in continua evoluzione e la situazione di drammatica endemicità di crisi della Sardegna, hanno reso ancora più profonde le palesi inadeguatezze dello Statuto, richiedendo una incisiva ridefinizione del rapporto oggi esistente con il potere centrale dello Stato e con l'Unione europea.

In sintesi nel nuovo rapporto con lo Stato centrale, impostato sulla sovranità e il carattere insulare della Sardegna, bisogna prefigurare per la nostra Isola un vero e proprio ordinamento giuridico originale che sia frutto delle grandi evoluzioni nei rapporti fra i popoli che la civiltà mondiale ha saputo conquistare con la modernità.

Non disgiunta dalla prima è la seconda direttrice di intervento che è volta a rideterminare una soggettività della Sardegna all'interno dell'Unione Europea. Come punto elevato nella richiesta di una dimensione europea della Sardegna più compiuta e appagante, è auspicabile l'estensione e l'irrobustimento di una figura già prevista dallo Statuto vigente nei confronti del governo centrale.

Si tratterebbe di introdurre la “ministerializzazione” del ruolo del Presidente della Regione in seno alla Commissione Europea ogniqualvolta in questa sede vengano assunte decisioni che comportino ricadute nel territorio dell'Isola.

Nel nuovo Statuto il respiro europeo deve, inoltre, essere sancito col riconoscimento per la Regione Autonoma del diritto di partecipare, per le materie di propria competenza, alla formazione degli atti normativi dell'Unione.

La nuova soggettività della Sardegna in campo europeo, infine, richiede, in virtù delle sue peculiarità storiche, politiche e geografiche, anche il riconoscimento del diritto di tribuna nelle sedute del Parlamento europeo.

La terza direttrice, richiama contemporaneamente i rapporti con l'Italia e l'Europa. E' una visione del ruolo dell'Isola in chiave moderna e futuribile che necessita del conferimento di una piccola soggettività di diritto internazionale in sintonia con la sua millenaria vocazione di Regione "mediterranea". Questa aspirazione deve passare attraverso un adeguato riconoscimento nell'ambito dell'ordinamento statale e in quello comunitario. Una opportunità imperdibile può passare attraverso l'itinerario della costituzione delle macro-regioni europee - *le cosiddette Euroregioni* - al fine di favorire i rapporti con l'area frontiera, principalmente, del Continente africano e di quello asiatico .

Si può pensare all'istituzione di Uffici della Regione Autonoma negli Stati terzi. Ciò potrà avvenire in relazione con gli enti territoriali di riferimento, corrispondenti alla Regione, degli Stati terzi nei quali si abbia interesse a instaurare rapporti di cooperazione e scambio commerciali e culturali. Un passaggio che andrà tonificato dal riconoscimento per l'Isola dei benefici di area extraterritoriale dell'Unione Europea, per agevolare e favorire il sorgere di un fattivo clima di investimenti del nostro Continente verso il Continente africano attraverso l'istituzione di un'area di libero scambio che abbia come piattaforma la Sardegna.

L'Europa deve dunque costituire il nostro orizzonte più prossimo nella riscrittura della Carta Fondamentale dei diritti dei sardi. Bisogna guardare con attenzione all'Europa e alle vastissime opportunità che ci vengono offerte dalla nostra appartenenza a questo consesso vasto. Sono convinta che una semplice rivisitazione della Questione Sarda con una Carta Statutaria che sia improntata a una filosofia impostata limitatamente ai rapporti con lo Stato centrale sia una strada perdente lastricata di nuove cocenti sconfitte e delusioni per i sardi del terzo millennio.

La nostra Regione per reggere il futuro Sistema Sardegna deve dotarsi di una Carta statutaria davvero europeista e federale dove le funzioni siano caratterizzate da una sovranità diffusa con conseguente ripartizione di funzioni esclusive tra "regione - stato - unione europea" sulla base dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione e solidarietà.

Una ripartizione che deve superare l'attuale scoglio della gerarchia verticale, che vede le competenze come una concessione del vertice ( lo stato centrale ) alla base ( la Regione ), assumendo una dimensione paritaria orizzontale di partecipazione alla sovranità secondo una logica di suddivisione delle materie di competenza di ciascun ente.

Riassumendo, mentre da un lato il nuovo Statuto costituzionale deve essere ispirato alla creazione di un nuovo sistema di rapporti il cui lo Stato trasforma l'attuale caratterizzazione bilaterale, dal centro verso le periferie, per andare verso una parità fra i soggetti che intervengono ( regione-stato) e le cui decisioni sono congiunte; dall'altro, sul fronte comunitario e internazionale, la "Specialità" della Sardegna deve entrare in relazione diretta con l'Unione Europea evolvendosi da forma regionalistica funzionale a forma regionalistica istituzionale in uno spazio costituzionale europeo.

Avviandomi alla conclusione, sul versante della regolazione dei rapporti interni dobbiamo ragionare in termini di svecchiamento e aggiornamento della nostra Regione e del suo apparato politico, amministrativo e funzionale. Lo si può fare da subito agendo parallelamente al percorso della Riforma, con una profonda rivisitazione della legge **1 del 77** che ridisegni la mappa, le funzioni e le attribuzioni degli assessorati e della Regione, conformandoli ai principi adottati dalla proposta di Nuovo Statuto.

Chiaramente una volta che questa proposta verrà esitata con voto favorevole dal Consiglio e inviata alle Camere per avviare l'iter di revisione costituzionale.

Ci sono inoltre tematiche sensibili e complesse come l'attuale sperequazione di rapporti fra esecutivo legislativo, che necessita di un riequilibrio, il numero dei consiglieri regionali, le politiche mirate a dare attuazione al cosiddetto federalismo interno che rivaluti il complesso delle autonomie locali, la forma di governo e la legge elettorale. Su queste materie mi limito alla enucleazione in quanto sarà la tavola rotonda di questo pomeriggio, con la partecipazione di autorevoli esponenti dei partiti, dell'esecutivo regionale e del sistema sociale a fornire convincenti ed esaustive indicazioni in merito. *Grazie!*

## Sovranità e indipendenza della Sardegna

**Piero Pinna**

Nel recente dibattito politico sardo sulla riforma dello statuto speciale parecchi e di diverso orientamento politico hanno sostenuto che la Regione debba rivendicare la sovranità.

L'idea non è nuova. Infatti la legge regionale n. 7 del 2006 istitutiva della Consulta (peraltro mai costituita effettivamente), indicando le direttive del progetto di nuovo Statuto che quest'organo era incaricato di elaborare, si riferiva sia nel titolo che nell'articolato alla sovranità della regione o del popolo sardo. Per questo motivo è stata impugnata dal governo e dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale nel 2007, con la sentenza n. 365.

Questa sentenza è sbagliata perché asserisce che la sovranità appartiene allo Stato e la contrappone all'autonomia regionale. La sovranità invece appartiene al popolo, in virtù della previsione dell'art. 1 della Costituzione, e non agli enti molteplici, alle diverse istituzioni (lo stato, le regioni, i comuni e le province), attraverso i quali essa viene esercitata.

Il popolo sardo è, dunque sovrano, in quanto parte del popolo della Repubblica italiana; e l'autonomia regionale è una delle diverse forme costituzionali con cui esso esercita la sovranità. Pertanto, chiedere la sovranità della regione è scorretto; rivendicare la sovranità del popolo sardo è inutile (in questo senso si è già pronunciato Omar Chessa, fra l'altro in uno dei seminari, i cui atti sono pubblicati nel volume *Un nuovo Statuto per la Sardegna del XXI secolo*).

Il discorso cambia se con la pretesa della sovranità si intende separare il popolo sardo da quello della Repubblica italiana e renderlo indipendente; insomma se l'obiettivo che si vuole perseguire è la secessione dei sardi.

Se la sovranità implica la secessione del popolo sardo, allora bisogna ragionare innanzitutto del fondamento di questa rivendicazione:

L'identità del popolo sardo è la prima cosa che si può dire a sostegno della secessione. L'argomento identitario richiede la dimostrazione del fatto che l'autogoverno appropriato alla specificità sarda è incompatibile con l'appartenenza alla Repubblica italiana. Quindi che sono inadeguati gli strumenti istituzionali propri degli ordinamenti costituzionali pluralisti, multinazionali, multietnici e multiculturali. In effetti, i casi del Belgio e del Canada evidenziano come essi qualche volta non centrino pienamente l'obiettivo. Ma non basterebbe dire che la Sardegna è una nazione, seguendo un'idea romantica superata, o che ha una identità culturale, linguistica, ecc., specifica.

Può essere poi che questi mezzi siano considerati teoricamente sufficienti alle esigenze di autogoverno dei sardi, ma praticamente inutilizzabili, perché il governo della Repubblica si oppone al fatto che siano applicati a favore della Sardegna.

Ma ciò andrebbe verificato: la Regione dovrebbe fare una proposta precisa di revisione dello statuto che preveda il livello adeguato della propria autonomia e vedere se e quali opposizioni suscita.

Inoltre si potrebbe sostenere che la separazione sarebbe giustificata anche da *ragioni economiche e finanziarie*. Questa tesi genericamente potrebbe essere formulata così: l'appartenenza della Sardegna alla Repubblica italiana non consente l'autogoverno dell'identità culturale e impedisce il pieno sviluppo economico. La separazione dunque libererebbe potenzialità produttive represses o perlomeno depresse; perlomeno sarebbe vantaggiosa finanziariamente perché verrebbe destinato alla Sardegna tutto il gettito fiscale prodotto nell'Isola. Sull'aspetto economico generale, sin ora la Sardegna ha avuto bisogno di robusti interventi statali per superare una condizione di sottosviluppo. Può essere però che questa situazione sia superata e che ora le risorse locali siano o possano essere, se ben governate, sufficienti. Ma anche questo va dimostrato o meglio occorre un'ipotesi che renda tutto ciò verosimile e ragionevole, considerando che la Regione dovrebbe essere autosufficiente finanziariamente, cioè avere le risorse per finanziare, oltre le funzioni che esercita attualmente, anche quelle tipicamente statali (polizia, magistratura, ecc).

Da questo punto di vista economico-finanziario, si può fare un altro ragionamento a favore dell'ipotesi della separazione; un ragionamento forse più concreto perché tiene conto della contingenza politica.

Si può ragionevolmente descrivere la situazione politica italiana come indirizzata verso una sorta di secessione economico-finanziaria del Nord. Un processo non compiuto e tuttavia in fase avanzata di realizzazione. Dubito che esso non possa avere conseguenze politico-costituzionali. Se attuato minerebbe i vincoli di solidarietà che sono propri della cittadinanza, cioè genererebbe differenze di condizioni di vita inaccettabili tra i medesimi cittadini, quindi diversi status di cittadinanza che sono esattamente l'opposto dell'unità politica.

Ma ammettiamolo, cioè concediamo che si possa circoscrivere il discorso all'aspetto economico-finanziario.

E allora bisogna chiedersi: qual è la posizione della Sardegna? La Sardegna sostiene o contrasta la linea secessionistica economico-finanziaria?

Se la sostiene, allora la pratica anche essa, quindi si batte per conservare in Sardegna tutto il gettito tributario e mira all'autosufficienza o quasi. Ciò implica la risposta positiva alla domanda prima formulata circa l'indipendenza economico-finanziaria della Sardegna, almeno per quanto riguarda le funzioni esercitate attualmente.

L'atteggiamento non cambierebbe di molto se si ritenesse che la secessione ormai è nei fatti.

Se invece si ritiene che la secessione non si è ancora avverata e che essa va contrastata, allora bisogna lavorare per la revisione dello statuto, sviluppando l'autonomia speciale della regione sino al livello massimo compatibile con l'unità repubblicana.

Come fare? Prima lo statuto o la legge statutaria? Logicamente prima lo statuto e poi la legge statutaria; e non solo per la sovraordinazione gerarchica del primo, ma anche e soprattutto perché lo Statuto disciplina attualmente molti aspetti dell'organizzazione della Regione che dovrebbero essere oggetto della legge statutaria, così da assicurarle uno spazio ed un valore almeno uguali a quelli riservati dall'art. 123 della Costituzione alla legge statutaria della regione ordinaria. Dal punto di vista cronologico la sequenza può essere invertita almeno parzialmente, per esercitare subito la limitata autonomia organizzativa oggi riconosciuta.

Il procedimento di revisione dello statuto va cambiato, con l'obiettivo di accrescere la posizione regionale, sino al punto di impedire le modifiche statutarie non acconsentite dalla Regione. Ma ora bisogna seguire quello vigente, altrimenti tutta l'azione regionale si concentra sui profili procedurali e, trascurando quelli sostanziali, non fa alcun passo in avanti verso la riforma statutaria, come è avvenuto fino ad oggi.

## Luci e ombre della specialità finanziaria “forte”.

di Omar Chessa

1. In un seminario organizzato nel 2008 dall'Associazione degli ex Consiglieri Regionali della Sardegna sostenni che l'uso della nozione di “sovranità” per definire le prospettive future dell'autonomia speciale sarda era improprio e fuorviante<sup>1</sup>. Improprio, perché inquadrava in termini scorretti la questione del regime complessivo dei rapporti tra la regione (speciale e ordinaria) e lo stato; fuorviante, perché distoglieva dai veri problemi della nostra specialità autonomistica e della nostra realtà economico-sociale.

Sono trascorsi due anni e l'infatuazione “sovranista” non solo non è venuta meno, ma si è perfino rafforzata. Occorre, allora, ritornare nuovamente sul tema, aggiungendo nuove considerazioni a quelle già spese in passato.

2. L'evocazione della sovranità e indipendenza come possibile e auspicabile sbocco per la Sardegna del XXI secolo pone un problema procedurale: il che ovviamente non significa marginale o puramente formalistico. Difatti, è un problema molto più sostanzioso di quanto non sembri, soprattutto perché rivela gli effetti devastanti che possono derivare dall'uso di certi slogan.

Il problema procedurale è il seguente: con quale atto si dichiarerebbe e introdurrebbe la sovranità sarda?

Se ciò avvenisse con una revisione dello statuto speciale, approvata nelle forme attualmente previste, si tratterebbe di una sovranità ottriata, perché concessa dal parlamento nazionale: il che sarebbe un paradosso se non proprio una contraddizione in termini (oltre che – è quasi scontato dirlo – un'ipotesi parecchio irrealistica).

L'alternativa è che ciò avvenga mediante un *atto eccezionale*, straordinario rispetto alle forme del diritto vigente. In questo modo si proclamerebbe l'indipendenza della Sardegna dalla Repubblica italiana, ma al prezzo però di dover spezzare nel contempo la legalità costituzionale repubblicana. Ovviamente, una volta prescelta questa strada, si dovrà contestualmente introdurre una costituzione provvisoria sarda in attesa che il potere costituente del popolo sardo la approvi o elabori una costituzione definitiva.

Orbene, se si prendono sul serio le parole, la via da seguire non potrà che essere la seconda: a mio giudizio, ha senso evocare la categoria e la logica della sovranità sarda (per contrapporla a quella italiana) solo se si adotta la prospettiva di fuoriuscire dalla costituzione repubblicana del '47, per varare *ex novo*, con atto costituente originario, una costituzione sarda; e precisamente una

---

<sup>1</sup> Il mio intervento è stato poi pubblicato col titolo *La specialità tra sovranità e autonomia* nel volume curato da M. R. Cardia, *Un nuovo Statuto per la Sardegna del XXI secolo. Atti del ciclo di seminari su i 60 anni di autonomia in Sardegna*, in *Presente e futuro. Periodico dell'Associazione tra ex Consiglieri Regionali della Sardegna*, n. 22, 2009, pp. 51 ss.

costituzione sarda interamente decisa in Sardegna, senza il concorso delle istituzioni rappresentative italiane.

Non è una prospettiva entusiasmante. Fuoriuscire dalla costituzione repubblicana italiana significa prospettare uno scenario sardo *in cui la costituzione del '48 non troverebbe più applicazione*; e – lo si deve dire chiaramente – non troverebbe più applicazione nella sua interezza, e non soltanto nelle parti che riguardano il riparto delle competenze tra stato e regione e l'ordinamento regionale in genere: anche le parti che riguardano i diritti inviolabili, di libertà e sociali, diverrebbero inefficaci. Tutto questo non è certo rassicurante. Noi ora sappiamo quali sono i nostri diritti fondamentali (in base alla costituzione repubblicana vigente), ma non sappiamo quali saranno i nostri diritti fondamentali nella futura costituzione sarda, i cui lineamenti sono ancora tutti da definire.

Peraltro la storia comparata delle esperienze costituzionali attesta che mai si è fatta una rivoluzione o secessione da una costituzione democratica, liberale, pluralista per affermare un'altra costituzione democratica, liberale, pluralista<sup>2</sup>.

3. Ma concediamo pure che tutte queste difficoltà siano superabili e che si possa arrivare in modo lineare e senza traumi travolgenti alla realizzazione dell'ipotesi secessionistica: avremmo così una repubblica democratica di Sardegna, la cui sovranità sarebbe distinta rispetto a quella della Repubblica italiana. Quali sarebbero le implicazioni sotto il profilo finanziario?

È vero che questo modo d'impostare il problema può suonare un po' prosaico, perché – a detta di molti – la cosa che veramente dovrebbe importare, in questi momenti, sono cose come l'ideale identitario, la cultura nazionale, la lingua, ecc. Quest'approccio, però, rischia di essere troppo romantico: le secessioni, le rivoluzioni non si compiono mai se non c'è *pure* una ragione economico-finanziaria impellente o *strutturale* (per usare la terminologia marxiana). È sempre stato così per tutte le rivoluzioni e secessioni della storia, da quella americana a quella francese e russa, ecc.

Ebbene, nella prospettiva di una repubblica indipendente di Sardegna il profilo economico-finanziario sarebbe disastroso. Difatti, alla spesa pubblica che attualmente grava sulle amministrazioni sarde, (la Regione, le Province, i Comuni) dovrebbe aggiungersi la spesa pubblica che ora è sopportata dall'amministrazione statale per le funzioni statali svolte in Sardegna: mi riferisco alla tutela dell'ordine pubblico, al finanziamento del sistema

---

<sup>2</sup> L'esempio statunitense non è calzante, vuoi perché la costituzione inglese dell'epoca non era democratico-pluralista, vuoi perché, tra l'altro, i coloni inglesi in America lamentavano di non essere rappresentati dal parlamento inglese. Il motto – o uno dei motti – della rivoluzione americana era *no taxation without representation*, secondo cui non si dovrebbe poter esercitare il potere d'imposizione fiscale nei confronti di coloro che non sono rappresentati politicamente da chi esercita tale potere: i coloni americani, infatti, non votavano per il parlamento inglese, perché per farlo occorreva risiedere nella madrepatria inglese, nei *Commons* sui quali s'imperniava, appunto, la funzione rappresentativa della *House of Commons*, della Camera dei Comuni. Come si vede, si trattava di una situazione assai diversa da quella sarda contemporanea...

universitario, alla previdenza sociale, al sistema giudiziario, ecc. Se diventiamo una repubblica indipendente non possiamo pretendere che sia ancora la Repubblica italiana a farsi carico di queste funzioni e spese, ma dovremmo farcene carico noi: e con quali risorse possiamo sperare di retribuire le forze dell'ordine, cioè mantenere un corpo di polizia sardo con relative strutture e mezzi, pagare gli stipendi dei professori universitari, degli insegnanti, dei magistrati, ecc., e allo stesso tempo avere anche risorse per continuare a finanziare le spese che le amministrazioni sarde già sostengono?

Tra l'altro il finanziamento diretto delle funzioni che lo Stato attualmente esercita in Sardegna sarebbe per noi sardi ancora più oneroso di quanto non lo sia per la Repubblica italiana, perché lo Stato attualmente può fare leva su economie di scala e sinergie che invece noi non avremmo (ad esempio, lasciando invariata una dotazione organica minima e fissa, lo Stato può, per fronteggiare particolari emergenze, concentrare le forze di polizia ora su questa ora su quella regione...).

In altre parole, non si prospetterebbe, per la Repubblica indipendente di Sardegna, un futuro di sviluppo e prosperità, ma si andrebbe fatalmente incontro al tracollo finanziario.

4. Come si vede, il discorso sulle relazioni economico-finanziarie è decisivo. Non soltanto per prendere risolutamente posizione sull'alternativa tra proclamazione di sovranità o, più tradizionalmente, revisione statutaria, ma anche per impostare la questione relativa agli stessi contenuti della revisione statutaria.

Per come si è evoluta l'esperienza delle regioni speciali, l'essenza della specialità, il suo attuale significato, risiede ormai soprattutto sul versante delle relazioni finanziarie con lo Stato. Ora la specialità è principalmente *specialità finanziaria*, prima ancora che specialità – ad esempio – del riparto delle competenze legislative. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, la giurisprudenza costituzionale – anche in seguito alla riforma del Titolo V – ha progressivamente smussato le differenze tra regioni ordinarie e speciali, sicché il rapporto che la funzione legislativa dello stato ha con le funzioni legislative della regione speciale sarda non differisce granché da quello che ha con le funzioni delle regioni ordinarie. Grosso modo e semplificando moltissimo, quello che lo Stato può fare nei confronti delle competenze delle regioni ordinarie lo può fare anche nei confronti delle competenze delle regioni speciali: il sistema complessivo dei limiti statali alle competenze legislative regionali è sostanzialmente il medesimo per le regioni ordinarie e speciali.

Dunque è la specialità finanziaria il vero elemento di differenziazione, di “specialità”, appunto. Ma è anche il tema su cui le idee e le proposte sono meno chiare. In Sardegna al momento abbiamo, tutto considerato, un livello avanzato di elaborazione tecnica su molte questioni della revisione statutaria (dalla forma di governo, alla disciplina della potestà legislativa, dal rapporto regione-enti locali ai principi identitari, ecc.). Tuttavia non abbiamo ancora un soddisfacente dibattito politico, istituzionale, scientifico, sulla questione nodale

delle relazioni finanziarie. Mi riferisco sia alle relazioni finanziarie tra stato e regione speciale sarda, sia a quelle che in prospettiva dovranno intercorrere tra la regione speciale sarda e i suoi enti locali.

Per quanto riguarda il profilo delle relazioni finanziarie con lo Stato, la Sardegna si trova in una situazione peculiare, diversa da quella di altre regioni speciali come il Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta (e per certo versi pure Friuli Venezia Giulia). Queste hanno sicuramente interesse a mantenere una condizione di specialità finanziaria "forte", un modello che si traduce in un'applicazione particolarmente intensa del principio di "territorialità".

Quest'ultimo principio è ormai notissimo – anche perché è il cavallo di battaglia della Lega nonché l'idea guida su cui s'impenna l'attuazione del federalismo fiscale in Italia... – e recita sostanzialmente così: *il gettito fiscale prodotto da un territorio, da una comunità territoriale, deve tendenzialmente rimanere e, quindi, essere speso nel territorio di provenienza*. Coerentemente con il detto principio (che con l'attuazione del federalismo fiscale si vorrebbe estendere al complesso delle regioni italiane, pur con il correttivo dei meccanismi perequativi), la logica della specialità finanziaria "forte" è di piena responsabilizzazione finanziaria della Regione e di sostanziale esclusione della partecipazione a meccanismi di solidarietà nei confronti del resto del Paese: «se l'economia locale si sviluppa, il "dividendo fiscale" va a vantaggio della comunità locale; se l'economia peggiora, è la stessa comunità a sopportare in via esclusiva le conseguenze»<sup>3</sup>

Ora, proprio facendo leva su un'adesione intensa alla logica del principio di territorialità, alle regioni speciali del Settentrione conviene conservare il loro attuale regime finanziario, perché con le risorse fiscali generate dal loro territorio riescono non solo a finanziare abbondantemente le funzioni che attualmente esercitano (insieme ai loro enti locali), ma riuscirebbero altresì a coprire il finanziamento di ulteriori funzioni che lo Stato dovesse trasferire loro<sup>4</sup>.

Non per caso la linea politico-istituzionale delle suddette regioni è, sul punto, ferma e senza tentennamenti: sanno perfettamente qual è il loro interesse e coerentemente mirano a perseguirlo; un interesse che, peraltro, non appare mutevole nel tempo.

5. Qual è invece l'interesse della Sardegna? Ci conviene rivendicare una specialità finanziaria "forte" e seguire la stessa linea delle regioni speciali prima ricordate?

Il quadro è assai meno chiaro. E ciò dipende sia dal fatto che la nostra capacità fiscale non è la stessa delle regioni speciali prima citate, sia da come sta

---

<sup>3</sup> Così G. Cerea, *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del "federalismo"*, in J. Woelk (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Eurac Research, Bolzano, 2010, 90.

<sup>4</sup> Anche se bisogna dire che ormai è rimasto ben poco da trasferire: per fare l'esempio della sola Valle d'Aosta, l'attività statale si limita a difesa, giustizia, sicurezza pubblica e poco altro. Per una disamina esauriente di questi dati vedi G. Cerea, *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del "federalismo"*, cit., 69 ss.

evolvendo l'attuazione del federalismo fiscale in questi mesi. Indubbiamente la Sardegna si trova in una condizione più complessa, perché ha un interesse di breve periodo che diverge da quello di lungo periodo. Viviamo perciò una condizione dissociata, schizofrenica.

Nel breve periodo abbiamo interesse a dare finalmente realizzazione all'art. 8 dello Statuto speciale e portare a casa le risorse aggiuntive che questo ci riconosce: *rebus sic stantibus* basterebbero per coprire degnamente il costo delle funzioni esercitate dalle amministrazioni sarde.

Inoltre, sempre rimanendo dentro la logica dell'art. 8 (cioè della specialità finanziaria "forte"), la Sardegna in prospettiva può richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori competenze di spesa, ad esempio in materia di finanziamento degli enti locali, del sistema universitario (come già fa il Trentino Alto Adige): si tratta, peraltro, di competenze di spesa che se interamente regionalizzate, come insegna la giurisprudenza costituzionale, si sottrarrebbero ai vincoli del "patto di stabilità interno", perché con riguardo ad esse lo Stato non potrebbe esercitare poteri di coordinamento finanziario.

Ovviamente per coprire il costo di queste competenze ulteriori si dovrebbe pretendere contestualmente una corrispondente quota aggiuntiva di compartecipazioni ai tributi erariali. Quindi mano mano che si acquistano nuove funzioni, col relativo accollo di nuove spese, si acquisterebbero pure le risorse per farvi fronte, e tutto ciò sempre secondo la logica dell'art. 8 dello Statuto speciale e sempre secondo la logica del principio di territorialità (cioè, *repetita iuvant*, secondo la logica della specialità finanziaria forte).

Questo nel breve e, forse, medio periodo. E nel lungo?

Nel lungo periodo, una volta che avremmo ottenuto l'attribuzione dei 10/10 del gettito fiscale prodotto in Sardegna, se volessimo nuove funzioni e quindi nuove competenze di spesa, aggiuntive rispetto a quelle preesistenti, non potremmo più appellarci al principio di territorialità e di specialità finanziaria forte: avremo bisogno invece di perequazione, ossia di trasferimenti finanziari a titolo di solidarietà. Va da sé che, data la nostra ridotta capacità fiscale, ben presto i 10/10 sarebbero insufficienti per coprire la spesa connessa all'eventuale trasferimento di nuove funzioni.

In sintesi, se nel breve periodo forse può essere conveniente improntare al principio di territorialità (e di specialità finanziaria forte) il nostro regime dei rapporti finanziari con lo Stato, nel medio e lungo periodo forse ci converrà rivendicare la perequazione. E l'abilità politica consisterà nel capire in quale momento conviene dismettere la prima strategia per abbracciare la seconda.

Tutto questo ci consente infine di formulare una conclusione importante. La Sardegna deve ancora percorrere molta strada sulla via dell'autonomia. Tra tutte le regioni speciali noi siamo quella che ha meno funzioni e meno competenze e responsabilità di spesa. Siamo quella con il più ridotto spazio di autodeterminazione finanziaria. E questo è successo anche perché sostanzialmente questi spazi maggiori di autodeterminazione (e relative

competenze) non li abbiamo richiesti. La nostra classe dirigente<sup>5</sup> deve ancora imparare ad esercitare i poteri connessi all'autonomia. Che senso avrebbe, dunque, rivendicare i poteri connessi alla sovranità?

Come al solito, il meglio rischia di essere nemico del bene.

---

<sup>5</sup> E non mi riferisco solo alla politica, ma anche all'amministrazione, al sistema delle imprese, al sistema formativo ivi compreso, ovviamente, quello universitario, ecc. La politica non si libra nel vuoto, ma esprime e riflette una condizione generale della società sarda complessiva.

ASSOCIAZIONE DEGLI EX CONSIGLIERI REGIONALI  
DELLA SARDEGNA

Convegno su  
“Uno Statuto per la Sardegna  
del XXI secolo”

Sassari, 29 Ottobre 2010

Relazione di Giuseppe Caboni:  
“Prospetto delle proposte di revisione  
dello Statuto nel corso dell'ultimo decennio”

# INDICE

1)	Le proposte	Pag. 3
2)	Modelli di autonomia	Pag. 5
3)	Struttura dell'analisi	Pag. 11
I Premesse morali e contenuti strutturali		
a)	Principi, valori fondanti	Pag. 11
b)	Competenze	Pag. 13
c)	Finanze	Pag. 16
II Strumenti istituzionali, modalità di gestione		
a)	Fonti e raccordi istituzionali	Pag. 18
b)	Federalismo interno	Pag. 22
c)	Forme di governo	Pag. 23
III Procedimento di adozione, attuazione e revisione statutaria		
		Pag. 24
4)	Altre proposte	Pag. 26
5)	Criticità	Pag. 28
a)	Il preambolo	Pag. 29
b)	Rapporti fra competenze	Pag. 29
c)	Gli enti locali	Pag. 30
d)	Le norme di attuazione	Pag. 32
e)	Il procedimento di revisione	Pag. 33
f)	Le finanze	Pag. 36
6)	Alcune nuove proposte	Pag. 37
a)	La giustizia	Pag. 37
b)	I diritti	Pag. 38
c)	Le arti, la qualità estetica.	Pag. 39

Prospetto delle proposte di revisione dello Statuto nel corso dell'ultimo decennio.

In modo più accentuato, rispetto alle altre Regioni speciali, in Sardegna lo Statuto del '48, sin dalla sua adozione, è apparso uno strumento inadeguato, insufficiente rispetto ai bisogni e alle aspirazioni che ne avevano costituito le ragioni. Questa diffusa convinzione ha prodotto, per tutta la seconda metà del XX secolo, una continua e ingente serie di dibattiti e proposte per la sua revisione.

Nell'ultimo decennio sono stati formulati, oltre che diversi documenti di iniziativa formale di modifica riguardanti parti specifiche dello Statuto, alcuni progetti organici per la sua riforma.

Si darà qui conto sinteticamente del loro contenuto, che è ampio e molto differenziato, e delle criticità che ne derivano, cioè dei problemi che le proposte lasciano almeno parzialmente irrisolti.

### **1) Le proposte**

A metà del 2001, nella XII legislatura regionale, sono stati presentati, nel senso della richiamata riforma, tre progetti fra loro identici: uno al Consiglio regionale (il 30 luglio 2001, la PNL n. 10 a firma di Sanna Salvatore, Ibba, Secci, Balia, Cugini); e due alla Camera dei Deputati (entrambi il 1<sup>^</sup> Agosto 2001: la PLC n. 1458, a firma Anedda, Pinto, Onnis, Porcu, Cuccu, Marras, Massidda, Nuvoli, e la PLC n. 1459 a firma Cabras, Carboni, Ladu, Tonino Loddo, Maurandi, Soro).

Il 24 Aprile 2002 il Senatore Cossiga ha presentato il D.L.C. n. 1360, riguardante "Nuovo Statuto della Regione Autonoma della Sardegna e cambiamento della denominazione della stessa in "Comunità Autonoma di Sardegna". I Consiglieri regionali Mario Floris e Marco Tunis hanno presentato poco dopo, il 09/05/2002, una

proposta di nuovo con la P.L.N., n. 11, del tutto simile a quella del Senatore Cossiga.

Anche nel corso della XIII legislatura regionale (2004 - 2009) sono state presentate diverse proposte di legge nazionale di modifica dello Statuto.

La n. 1 di Floris Mario e Cherchi Oscar, era analoga a quella dello stesso Floris nella precedente legislatura; e la n. 2, a firma Diana, Artizzu, Liori, Sanna Matteo, che riprendeva il testo già presentato da Anedda alla Camera dei Deputati, ma lo ampliava e lo arricchiva di contenuti nuovi.

I consiglieri Uras, Davoli, Pisu, Licheri, Lanzi, Fadda, con due proposte fra loro identiche (la n. 6 e la n. 8), proponevano di integrare lo Statuto con nuove disposizioni sul “Piano di Rinascita”, tese a riformare l’art. 13 del testo costituzionale. Altre modifiche dello Statuto venivano ipotizzate con le PNL n. 7, Uras e più (sulla composizione del Consiglio regionale), e la n. 5, Atzeri, (sulla istituzione della zona franca).

Nella legislatura regionale in corso (la XIV) sono stati presentati al Parlamento due progetti organici di riforma statutaria: il D.L.C. n. 1244, di iniziativa del Senatore Massidda ed il D.L.C. n. 2097 proposto dal Deputato Cabras.

Mentre quest’ultimo riprende le precedenti proposte dello stesso parlamentare, il progetto Massidda è del tutto nuovo. Nello stesso periodo sono stati proposti al Consiglio regionale alcuni altri progetti di riforma statutaria parziale, a firma Uras e più (sul nuovo art. 13), la P.L.N. n. 2, Vargiu e più (sulla composizione del Consiglio e sulla istituzione di un’assemblea costituente), e Meloni e più (in materia di entrate), la P.L.N. n. 5.

A conclusione di questa sintetica rassegna appare utile organizzare l’analisi dei testi riprendendo e confrontando le diverse proposte fondamentali e organiche (che corrispondono a diversi orientamenti politici), riferibili ai loro primi presentatori: Cabras e Anedda, Diana, Floris e Cossiga, Massidda. Sarà poi vista la proposta Uras sul

nuovo piano di Rinascita, e sarà esposto sinteticamente il contenuto delle proposte a contenuto circoscritto (zona franca, composizione del Consiglio regionale, ecc.)

Infine saranno analizzate le proposte in materia di entrate regionali e quelle riguardanti la riforma del procedimento di riforma statutaria.

## **2) Modelli di autonomia**

I progetti di riforma rappresentano tutti ipotesi importanti di rafforzamento e espansione dell'autonomia regionale.

### **A) progetto Cabras <sup>(1)</sup>**

La proposta si fa carico, innanzitutto, di un accorpamento e riordino delle disposizioni di recenti leggi costituzionali per le parti che riguardano la Regione Sardegna (n. 2 del 31 Gennaio 2001, e n. 3 del 18 Ottobre 2001), integrandole con quelle dello Statuto del '48.

Il progetto riconosce l'importanza dei valori e della cultura comunitaria della Sardegna, quale patrimonio storico che contribuisce all'unità della Repubblica; ma costruisce un modello di società di concezione illuminista, basata su diritti, e indica istituti specifici, concreti, che li realizzano.

I rapporti Stato-Regione vengono quindi regolati secondo i principi, di derivazione comunitaria, di sussidiarietà e leale collaborazione; ma è previsto un sistema di intese per garantire pari opportunità di sviluppo economico, sociale, solidaristico e culturale per i sardi, rispetto ai cittadini del resto del Paese. Vengono così protetti, fra l'altro, i diritti all'informazione, al lavoro e i diritti di libertà.

*(1) I quattro progetti organici già richiamati saranno d'ora in poi denominati con riferimento ai Parlamentari Cabras e Massidda, e ai Consiglieri Regionali Floris e Diana.*

La specialità dell'autonomia sarda dovrebbe concretizzarsi in norme che fissino, su base paritaria, il diritto dei sardi alla mobilità, anche con deroghe alle regole dell'Unione europea in materia di concorrenza e aiuti di stato.

Il progetto amplia in modo consistente le competenze regionali, che diventano indeterminate, non chiuse ed enumerate, tranne che per quelle riservate allo Stato, e per i principi che lo Stato stesso fissa per l'esercizio di una serie di competenze concorrenti.

La materia dello sviluppo economico (tranne la moneta) e della tutela culturale ed ecologica sono assegnate integralmente alla Regione. Ma anche molte materie nuove e importanti vengono riconosciute di competenza concorrente: rapporti internazionali e con l'Unione europea, commercio estero, immigrazione, sicurezza sul lavoro, protezione civile, comunicazioni, energia, previdenza complementare.

La Regione esercita le sue funzioni con lo strumento della legge; ma può emanare, generalmente, regolamenti, anche per le materie delegate dallo Stato. Spettano agli Enti locali solo i regolamenti organizzativi e sulle loro funzioni, e quindi sull'intera attività amministrativa che è loro assegnata, salvo che per quanto esige una gestione unitaria, accentrata nella Regione. Gli Enti locali sono rappresentati in un loro Consiglio, organo di consultazione e raccordo interistituzionale.

La legge statutaria (art. 15 ) integra le norme statutarie sulla forma di governo e, specificamente, le modalità di elezione del Consiglio Regionale, del Presidente e della Giunta, i rapporti fra gli organi, la mozione di sfiducia, l'iniziativa popolare e il referendum, la promozione della parità fra i sessi nell'accesso alle cariche elettive.

La proposta di Statuto conferma perciò, sostanzialmente, l'impianto istituzionale sin qui maturato. Ma amplia notevolmente le competenze, rafforzando gli strumenti di sviluppo e tutela e privilegiando una forte attività esterna della Regione.

Il dato istituzionale nuovo importante è la collocazione paritaria della Regione nei confronti dello Stato, che implica un sistema di garanzie di tipo contrattuale.

## B) Progetto Floris

Propone un modello di Regione fortemente ancorato alla storia della Sardegna, ai suoi molti depositi culturali, in particolare quelli di tipo medioevale, affermatasi con i giudicati; e quelli indicati nelle “radici cristiane”.

Ciò permette di concepire forme accentuate di autonomia, configurando di fatto una situazione da “federalismo asimetrico”, secondo il modello spagnolo e in particolare secondo l’esperienza della Catalogna, cui si fa esplicito riferimento. Il modello, quindi, è la promozione di una società organica, in cui la persona è libera nella comunità, nelle formazioni definite naturali, la famiglia, la gente, organizzate secondo solidarietà, uguaglianza, giustizia. L’autonomia si estenderebbe, quindi, alle consuetudini, al diritto dei privati, e garantirebbe una specifica cittadinanza. <sup>(2)</sup>

Le competenze, definite in lunghi elenchi, in quattro differenti livelli, tendono a realizzare una autonomia quasi integrale. Si presuppongono competenze statali che non si precisano, ma se ne prevede comunque l’integrazione con funzioni regionali.

Altre competenze regionali forti, da ordinamento federale, sono la polizia autonoma, la Rai-Tv editoria, la sanità e la previdenza sociale, la giustizia.

Il sistema finanziario prevede un ampio spettro di entrate proprie e derivate, ma non le quantifica. Prevede, al fine di adeguarne la portata all’entità delle funzioni, una loro negoziazione con lo Stato, dopo 3 e 8 anni dall’adozione dello Statuto.

<sup>(2)</sup> *Un recente convegno sul “Diritto giusto”, tenutosi all’Università di Pisa, ha ripreso il tema della democraticità dei poteri diffusi nel diritto medioevale.*

La Regione avrebbe la totale gestione del sistema tributario.

Quanto alle fonti normative varrebbero quelle attuali, con la previsione, in più, di decreti legge governativi e testi unici. La Costituzione-Statuto sarebbe rigida, la sua revisione essendo ancorata ad una maggioranza dei 2/3 dell'Assemblea regionale.

### C) Progetto Diana

L'ispirazione del progetto deriva da complessi fattori storici e morali, e si collega ad una moderna cultura dei diritti.

La storia della Sardegna è richiamata per definire in termini di sovranità divisa il rapporto fra Autonomia e Stato, fondandolo sul riconoscimento del popolo sardo e delle sue radici cristiane, ma anche delle tradizioni locali e delle diverse etnie interne.

Il radicamento morale si coglie nella tutela che si vuol accordare alle fasce più deboli della popolazione, alla pace e all'amicizia. La cultura dei diritti emerge nella tutela del lavoro, della salute, dell'istruzione, della mobilità, della parità fra i sessi, della riservatezza, della compatibilità ecologica, ecc. Il progetto di autonomia è ampio, comprendendo tutte le possibili competenze legislative, tranne quelle riservate allo Stato in via esclusiva.

La struttura della finanza è in linea con i principi costituzionali, segue una tradizione consolidata.

### D) Progetto Massidda

Il progetto, basando il progetto di autonomia sulle ragioni oggettive, generalmente condivise (l'insularità, il ritardo economico, le peculiarità culturali), le collega ad un quadro concettuale specifico, che, recuperando le istanze di correnti politiche e culturali degli ultimi decenni, fonda la nuova autonomia sull'idea di Nazione senza stato, sull'individualità del popolo sardo (con la sua storia, la

sua cultura, le “millenarie radici cristiane”), sulla rivendicazione di un ruolo formale originario nella crescita dello Stato italiano. Da qui una serie di riferimenti propositivi: l’uso della lingua sarda, l’insegnamento fondante della storia sarda nelle scuole, l’adozione di forti simboli autonomistici. Una concezione perciò, anche questa, da federalismo asimetrico, con venature independentiste.

Tutto ciò implica, come nel caso precedente, l’adozione di una terminologia istituzionale tratta dal periodo giudiciale, considerato quello maggiormente indipendente nella storia dell’isola.

Questa concezione implica una forte proiezione internazionale, per la tutela dei principi di autodeterminazione e per la concretizzazione operativa dell’autonomia. Il quadro delle competenze che ne deriva è amplissimo: si tratta di un’estensione generale, con la riserva allo Stato soltanto delle classiche materie di difesa, giustizia, moneta, rapporti diplomatici. Sono fatte salve le esigenze di sussidiarietà, solidarietà, leale collaborazione con altri popoli europei e con le Regioni italiane. La materia finanziaria prevede un regime fiscale autonomo, comprensivo del comparto statale, che viene “adottato”. Tutte le entrate fiscali per attività, beni, produzioni dislocati nell’Isola spettano alla Regione, che cede allo Stato solo una quota per le sue attività. La Sardegna diviene una zona franca.

La fonte dell’Autonomia è una Carta fondamentale, che pone la Regione su un livello di pari dignità con lo Stato e che le permette di esercitare forme di rappresentanza nelle istanze internazionali e presso l’Unione europea.

Le altri fonti fondamentali sono la legge e la legge statutaria che regola la formazione degli organi regionali e la forma di governo.

Sono previsti strumenti normativi speciali: leggi di bilancio, legge obbiettivo, testi unici, decreti legge governativi.

Una consulta Statutaria verifica la legittimità delle leggi regionali e dirime i conflitti fra gli organi interni. L'assetto degli organi regionali riflette quello tradizionale, tranne che per la denominazione: Parlamento, Governo, Governatore. In più è prevista la figura del Maggiore, eletto da un'ampia assemblea rappresentativa, che garantisce la legalità negli atti pubblici e promulga le leggi regionali. La revisione della Carta autonomistica segue canali tradizionali. Ma una clausola finale afferma che i diritti storici della Sardegna non devono considerarsi realizzati con la sua adozione, che pure è considerata atto di costituzione della Nazione sarda in Regione.

### 3. Struttura dell'analisi

L'analisi delle quattro proposte di statuto esaminate viene qui condotta secondo il seguente schema:

- I) Premesse morali e contenuti strutturali.
  - a) Principi, valori fondanti;
  - b) competenze;
  - c) finanze.
  
- II Strumenti istituzionali, modalità di gestione.
  - a) Fonti e raccordi;
  - b) federalismo interno;
  - c) forma di governo.
  
- III Procedimento attuativo, revisione.

#### I Premesse morali e contenuti strutturali.

##### I/<sub>a</sub> Principi, valori fondanti .

Come è noto, i contenuti di preamboli, i valori preliminari indicati in diversi statuti di Regioni ordinarie sono stati dichiarati giuridicamente ininfluenti, privi di efficacia cogente, dalla Corte Costituzionale ( 3 ).

È stato però esattamente sostenuto in dottrina che gli Statuti speciali, in quanto norme costituzionali, potrebbero invece attribuire forza di parametro anche a norme finalistiche, indicative di valori, di strategie complessive, di discriminanti e propositi fondanti, forse anche ampliativi e modificativi di principi costituzionali generali ( 4 ).

3) sentt. C. Cost. 372, 378 e 379 del 2004.

4) U. Allegretti, *Relazione introduttiva al Convegno "La specialità regionale fra presente e futuro"*, Cagliari, 25/02/2008, a cura del Consiglio Regionale della Sardegna, pag. 29.

### Progetto Cabras.

Propone il riferimento preliminare a valori e cultura comunitari sardi, al patrimonio storico specifico anche come contributo all'unità nazionale: e quindi alla lingua sarda e all'esperienza della grande emigrazione dall'isola.

Pone come caratteri necessari un forte federalismo interno (leale e sussidiario) e collegamenti con Stato e Unione europea ugualmente leali ed equilibrati.

Sottolinea la necessità di determinare in Sardegna pari opportunità per lo sviluppo rispetto ai territori continentali, pari mobilità di persone e merci. Intende garantire tali risultati strutturali attraverso l'efficacia di intese formali, fra Stato e Regione, estese ad assicurare l'effettività di politiche, anche fiscali, autonome.

### Progetto Floris.

Propone di fondare la nuova autonomia sulle molte accumulazioni della storia sarda, comprese le specifiche radici cristiane. Indica come figure culturali e politiche da recepire formalmente la statualità diffusa, la nazione e la comunità, le lingue interne, rivalutando strumenti istituzionali che hanno svolto un ruolo importante nel passato dell'Isola, come i Giudicati e le Curatorie.

Delinea forme specifiche di organizzazione sociale, attraverso competenze in materia di famiglia, matrimonio, diritto civile, cittadinanza.

### Progetto Diana

Rivendica il diritto ad una quota di sovranità, per il popolo sardo nel quadro dell'unità nazionale e dell'integrazione europea, indicati come valori fondanti dell'identità regionale. Il progetto propone le radici cristiane e la tradizione culturale sarda come presupposto della parità fra uomo e donna.

Afferma il primato della persona, della vita, come fondamento morale di una specifica tutela da accordare

ai più deboli: gli immigrati, gli emigrati, i giovani, gli anziani.

Pone come compiti necessari, per la Regione, il riconoscimento attivo del diritto al lavoro e del suo ruolo sociale, del diritto alla salute, alla casa, alla istruzione, alla sicurezza, alla mobilità, alla riservatezza.

Propone la collaborazione della Regione con la Chiesa cattolica e con le altre confessioni religiose garantite da un'intesa con lo Stato.

Il progetto intende disporre la promozione dello sviluppo economico nel rispetto del mercato e della concorrenza, ma con i limiti derivanti dall'eventuale necessità di interventi pubblici nel settore, e della indispensabile compatibilità col sistema naturale, con la pratica di una agricoltura sostenibile.

### Progetto Massidda.

Pone come basi dell'autonomia l'identità collettiva, la nazionalità specifica dei sardi.

La collega all'insularità e alle radici cristiane delle popolazioni dell'Isola. Finalizza le esigenze e i propositi di autodeterminazione alla difesa dell'ecosistema, allo sviluppo economico legato alla libertà di impresa e al diritto al lavoro, al benessere per tutti i residenti e alla civile coabitazione con gli altri. Il tutto secondo i principi di sussidiarietà, sicurezza e pace.

### I/b) Competenze

#### Progetto Cabras

Prevede una competenza legislativa generale per la Regione, con i limiti delle norme statutarie, dei principi supremi (quindi non tutte le disposizioni) della Costituzione e dell'ordinamento giuridico, degli obblighi internazionali.

Riserva allo Stato una serie di competenze esclusive e la determinazione dei principi fondamentali per numerose materie di competenza regionale concorrente.

Competenze statali esclusive: politica estera, diritto d'asilo, condizione giuridica degli extracomunitari; confessioni religiose; difesa, armi; moneta, finanze; organi dello Stato; leggi elettorali; referendum statali; elezione parlamento europeo, amministrazione statale; polizia, tranne quelle locali forestale, rurale e urbana; cittadinanza; giurisdizione; livelli essenziali delle prestazioni pubbliche per i diritti civili e sociali; norme generali sull'istruzione, previdenza sociale; dogana (eccetto che per la Sardegna); pesi, misure, tempo; statistica.

Competenze regionali concorrenti: rapporti internazionali e con l'unione europea; commercio estero; tutela e sicurezza del lavoro; immigrazione; protezione civile; comunicazioni; energia; previdenza complementare; finanze e tributi; credito locale; dogane sarde.

### Progetto Floris

Prevede 4 tipi di competenza regionale, con contenuti molto dettagliati.

- a) competenza primaria – limitata dalla Costituzione, dalla Costituzione sarda (già Statuto), dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali – nelle seguenti materie: istituzioni di autogoverno; elezioni degli enti locali; consuetudini di diritto civile e relative norme processuali; istruzione, università, conservatori, belle arti, patrimonio storico e culturale; ricerca; enti locali; territorio, urbanistica, turismo; lavori pubblici; strade; ferrovie, trasporti; artigianato; fondazioni culturali, assistenza sociale, gioventù; condizione della donna; protezione dei minori; sport e tempo libero; pubblicità; spettacoli; case da gioco; statistica.

- b) Competenza concorrente, in armonia con i principi fondamentali dell'attività economica stabiliti da Stato, Unione europea e obblighi internazionali nelle seguenti materie: pianificazione dell'attività economica; industria; agricoltura; commercio interno, difesa dei consumatori; credito; settore pubblico economico.
- c) Competenza concorrente, nei limiti posti dalla legislazione statale, nelle seguenti materie: Amministrazione regionale; espropriazione; riserva dei servizi pubblici; miniere; energia; ambiente; centri di contrattazione; cooperative; registri di proprietà; Camere di commercio; ordini professionali.
- d) Competenza esecutiva di leggi statali, nelle seguenti materie: istituzioni penitenziarie e di rieducazione; lavoro; proprietà intellettuale e industriale, agenti di borsa e mediatori di commercio; pesi e misure; fiere internazionali; porti e aeroporti; trasporti interni; ambiente marino.

Il progetto prevede inoltre ampie competenze in materia di polizia autonoma (art. 12), di Rai, Tv, editoria (art. 15), di sanità e previdenza sociale (art. 16), di giustizia (art. 17).

### Progetto Diana

La Regione esercita tutte le competenze legislative e regolamentari che non siano riservate alla responsabilità esclusiva dello Stato, ed anche in queste, in quanto vi sia una specifica delega, per quanto attiene alla potestà regolamentare (artt. 42 e 43).

### Progetto Massidda

Il progetto prevede una competenza esclusiva generale della Regione nelle materie "di proprio" interesse, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di solidarietà fra i

popoli europei, e della leale collaborazione “tra le nazionalità, e le regioni” che convivono nella Repubblica italiana, in armonia con la Costituzione, le norme dell’U.E., gli obblighi internazionali.

La Regione esegue le leggi dello Stato (art.1-2). È esclusa la sua competenza in materia di difesa, moneta, giustizia, rapporti diplomatici.

## I/c) FINANZE

### Progetto Cabras (articoli 12 - 14)

La Regione ha autonomia finanziaria e contabile, istituisce tributi propri coordinati con la finanza statale, secondo il patto di stabilità ed una specifica intesa tra Stato e Regione. Lo Stato assicura alla Regione entrate annuali pari al prelievo fiscale nel suo territorio, aumentato di ogni altro trasferimento finanziario dello Stato, riferibili all’anno di adozione dello Statuto.

La Regione garantisce il riequilibrio finanziario fra i suoi territori. Gli Enti locali hanno autonomia finanziaria e possono stabilire tributi propri.

La Regione può prevedere esenzioni e agevolazioni fiscali per nuove imprese, e collabora con lo Stato per gli accertamenti fiscali. Previa intesa della Regione con l’U.E. possono essere istituiti zone e punti franchi.

### Progetto Floris (articoli 95 -101)

Le entrate della Comunità Autonoma sono costituite da: imposte proprie; imposte cedute dallo Stato; una percentuale delle imposte dirette e indirette dello Stato, esclusi i monopoli fiscali; tasse proprie, contributi speciali stabiliti dalla Comunità; sovrimposte di tributi statali, quota del fondo perequativo nazionale; altre assegnazioni dello Stato; emissioni di obbligazioni e credito; vendite patrimoniali; introiti di diritto privato; multe e sanzioni.

Entro tre anni dall’adozione della Costituzione (Statuto) la Comunità Autonoma può chiedere la negoziazione della

partecipazione al gettito delle imposte statali al fine di assicurare l'effettività dei finanziamenti dei servizi pubblici e solidarietà sociale. Un'ulteriore negoziazione è possibile dopo cinque anni.

La comunità autonoma esercita la gestione, la riscossione, la liquidazione e il controllo dei tributi.

#### Progetto Diana (artt. 63 – 64 – 65 - 66)

Il sistema finanziario regionale è regolato dall'art. 119 della Costituzione, e dalla legge regionale di sistema per il settore. Gli specifici strumenti finanziari previsti sono quelli di una tradizione consolidata.

#### Progetto Massidda (articoli 45 -46)

La Regione definisce con legge, approvata con due successive deliberazioni, il proprio regime fiscale, istituendo tributi propri e adottando quelli statali vigenti esigibili in Sardegna.

Alla Regione spettano le entrate fiscali derivanti da attività svolte in Sardegna, da beni dislocati nell'Isola, da produzioni locali. La Regione trasferisce allo Stato una quota delle proprie entrate fiscali, per partecipare alle spese di sua competenza. La Regione istituisce la zona franca, coincidente col suo territorio.

## II Strumenti istituzionali, modalità di gestione

### II<sub>a</sub> Fonti e raccordi

#### Progetto Cabras (articoli 15 – 23 - 26)

I Rapporti Stato-Regione sono regolati da leale collaborazione e sussidiarietà. Sono previste intese per garantire pari opportunità ai sardi, rispetto agli altri italiani, e per l'esercizio della potestà fiscale.

È assicurata una rappresentanza sarda nel Parlamento europeo. Sono previste intese anche per gli interventi statali in Sardegna, per la mobilità anche con deroghe alle norme comunitarie su concorrenza e aiuti di Stato.

La legge regionale è lo strumento ordinario per ratificare le intese con lo Stato ed esercitare le competenze.

Il potere regolamentare è della Regione, anche per le materie delegate dallo Stato, e degli enti locali, comunque, per l'organizzazione e l'esercizio delle loro funzioni.

Le funzioni amministrative spettano ai Comuni, tranne che, per esigenze unitarie, non siano esercitate dalla Regione secondo leggi ispirate ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Altre funzioni amministrative: al rappresentante del Governo per le funzioni statali non delegate, coordinate fra Stato e Regione, previa legge statale, per l'ordine pubblico e la sicurezza; attraverso l'iniziativa dei cittadini per attività di interesse generale.

La Regione partecipa alla formazione degli atti normativi comunitari, attua gli accordi internazionali, conclude accordi e intese con Stati ed enti territoriali dell'U.E.. E' rappresentata nella formazione dei trattati di commercio che la riguardano.

Il Governo può sostituirsi alla Regione per il mancato rispetto di norme e trattati internazionali, e per grave pericolo alla incolumità e alla sicurezza pubblica.

La legge statutaria, che prevale sulla legge e sulle altre fonti regionali, disciplina l'elezione del Presidente e del Consiglio regionale e la forma di governo.

La legge regionale istituisce il Consiglio delle autonomie locali, organo di consultazione e raccordo fra la Regione e gli enti locali.

La Giunta regionale può essere delegata ad adottare decreti con valore di legge regionale.

Il Presidente interviene con diritto di voto alle riunioni del Consiglio dei Ministri per questioni di interesse regionale.

Può chiedere la sospensione di atti in materia economica e finanziaria che siano dannosi per l'Isola.

Il Consiglio regionale può essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione, allo Statuto o gravi violazioni di legge; o per ragioni di sicurezza nazionale.

#### Progetto Floris (articoli 7 – 11; 59 - 64)

La Sardegna, come Nazione autonoma, distinta nell'ambito della Nazione italiana è regolata, in conformità alla Costituzione italiana, da una propria Costituzione (o Noa carta de logu de sa Comunitade Autonoma de Sardignia).

Una legge comunitaria stabilisce l'organizzazione territoriale della Comunità autonoma. La legge regionale è lo strumento per esercitare le competenze, secondo livelli differenti, della Comunità.

Il Consiglio esecutivo può esercitare il potere legislativo (con decreti) su delega degli Stamenti generali, per materie complesse, con apposita legge quadro. La delega può riguardare la stesura di testi unici.

#### Progetto Diana (artt. 11 – 12; 45 - 46)

La Regione conclude accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altri Stati, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. Partecipa alla formazione degli atti comunitari in materie di suo interesse, ed è presente con

i propri rappresentanti in Organismi internazionali e dell'U.E..

Approva annualmente una legge comunitaria che attua le direttive europee.

La Giunta regionale esercita la funzione regolamentare regionale.

Le fonti regionali sono così precisate (art. 45): lo Statuto, la legge statutaria, la legge regionale, il referendum regionale, il regolamento regionale.

La legge regionale statutaria disciplina le modalità di approvazione delle leggi regionali, i referendum, i tipi di regolamento, e le regole per la redazione dei testi normativi e l'analisi del loro impatto, nonché i controlli sulla loro compatibilità con la Costituzione e l'ordinamento comunitario.

Il progetto costruisce pertanto l'ipotesi di un sistema di fonti preciso e articolato, pluralistico, sia in direzione dell'integrazione comunitaria e internazionale, sia per l'esercizio delle potestà regionali normative e amministrative, sia nel coinvolgimento attivo, nell'esercizio dei poteri pubblici, degli enti locali e delle autonomie funzionali (Camere di commercio Università).

È questo l'unico progetto a sottolineare l'importanza di controlli sulla qualità delle leggi e sul loro impatto sulla realtà.

### Progetto Massidda (articoli 1,2,8,29,30,31,32,33,60)

È affermato il diritto di autodeterminazione del popolo sardo secondo Carta ONU, patti internazionali sui diritti civili e politici, economici, sociali e culturali, Atto di Helsinki, Carta di Parigi.

La Nazione sarda si costituisce in Regione autonoma speciale attraverso una carta fondamentale, in armonia con la Costituzione e i principi di convivenza dei popoli europei. I rapporti Stato-Regione sono regolati dal principio della pari dignità istituzionale. La Regione ha competenza legislativa generale, secondo i principi di

sussidiarietà, solidarietà, leale collaborazione, in armonia con Costituzione, norme UE, obblighi internazionali.

L'iniziativa legislativa è di deputati e Governo regionali, nonché dei Consigli locali.

La legge statutaria regola la formazione degli organi regionali e la forma di governo. È approvata, come tutti gli atti riguardanti le istituzioni regionali, con procedura rafforzata, con due votazioni del Parlamento sardo a distanza non minore di tre mesi. Sono disciplinati altresì altri strumenti normativi speciali: leggi di bilancio, legge obbiettivo, testi unici, decreti legge del Governo.

L'amministrazione è esercitata a livello locale, secondo il federalismo interno.

La Regione partecipa alla formazione degli atti europei di suo interesse, anche con la presenza del suo Governatore al Consiglio dei ministri europeo e con il diritto di tribuna nel relativo Parlamento.

La Regione esegue i trattati internazionali per le parti di suo interesse e promuove ricorsi alla Corte Costituzionale. Una Consulta statutaria verifica la compatibilità delle leggi regionali con lo Statuto e dirime le controversie fra organi della Regione o fra Regione ed Enti locali.

## II<sup>^</sup><sub>b</sub> FEDERALISMO INTERNO

### Progetto Cabras (articolo 20)

Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che per esigenze unitarie, siano conferite a province, regione e stato, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

### Progetto Floris

Manca un riferimento alle funzioni degli enti locali.

### Progetto Diana

Questo progetto è l'unico a voler costituzionalizzare le 8 provincie sinora previste solo dalle norme regionali, cioè anche Olbia - Tempio, Carbonia - Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra.

Gli enti locali sono disciplinati dalla legge regionale, cui è demandata la elezione degli organi, i principi del loro ordinamento, il sistema finanziario e il governo del territorio.

La legge regionale può istituire e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

I Comuni esercitano tutte le funzioni amministrative relative a servizi alla persona, sviluppo economico e sociale, governo del territorio, più quelle attribuite dalla Regione e dallo Stato.

Gli enti locali hanno autonomia di entrata e di spesa, ricevono dalla Regione quote della compartecipazione regionale ai tributi erariali, così da coprire integralmente le loro funzioni essenziali.

Il Consiglio delle autonomie locali, istituito con la legge statutaria, è composto da non più di 30 membri in rappresentanza indipendente dalla classe di provenienza. È organo di integrazione tra la Regione e il suo territorio.

## Progetto Massidda

Secondo questo progetto la Regione è costituita dai comuni e dalle province. Promuove la valorizzazione dei comuni montani. Agli enti locali spettano le funzioni amministrative, salvo che debbano essere svolte da province o regione, per ragioni di esercizio unitario, secondo sussidiarietà e proporzionalità. Gli enti locali godono di autonomia finanziaria e di spesa. Sono incentivate le unioni di comuni ed è istituita la città metropolitana di Cagliari.

## II. FORMA DI GOVERNO

### Progetto Cabras (articoli 15 – 16 – 19 - 22)

La legge statutaria stabilisce modalità e principi per la elezione del Presidente, del Consiglio regionale e la forma di governo.

La forma di governo riguarda le modalità di elezione (secondo rappresentatività e stabilità) del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta regionale, i rapporti fra 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 incompatibilità con dette cariche; il diritto di iniziativa legislativa; i referendum regionali.

Il Consiglio regionale è composto da 60 consiglieri, ha un regolamento ed un'organizzazione interna.

## Progetto Floris (articoli 25 – 26 – 29 – 31 – 35 – 40 – 67)

Sono organi del governo della comunità autonoma, il Presidente della Sardegna, il Parlamento sardo (“Stamenti generali della Sardegna”) ed il Consiglio esecutivo.

Il Presidente è eletto dai cittadini, giura (2 volte) eventualmente con invocazioni religiose, costituisce e controlla i suoi uffici, le cui spese sono a carico dello Stato. Le sue competenze sono stabilite con legge comunitaria.

Il Presidente è politicamente responsabile di fronte agli Stamenti generali. Decade per impedimento fisico o per mozione di sfiducia adottata con la maggioranza dei 4/5 dagli Stamenti. Il Presidente di Sardegna rappresenta nell’Isola il Presidente della Repubblica, ha localmente il comando delle forze armate, nomina il Presidente e i componenti dell’Udienza Generale di Giustizia.

Il Presidente presiede il Consiglio esecutivo e ne determina gli indirizzi generali. Il Consiglio esecutivo è l’organo collegiale di governo, regolato con legge comunitaria. Risponde agli Stamenti in modo solidale, senza pregiudizio della responsabilità dei singoli, e può essere dichiarato decaduto con mozione di sfiducia approvata con la maggioranza dei 4/5 degli Stamenti.

## Progetto Diana

Il progetto prevede una forma di governo di tipo parlamentare forte. Esclude forme di decretazione governativa. Il Consiglio può approvare una mozione di sfiducia e così determinare le dimissioni del Presidente e della Giunta e lo scioglimento del Consiglio.

Gli stessi poteri del Consiglio sono mitigati da diversi Organi di garanzia e controllo: il comitato di garanzia statutaria (con compiti di verifica di legalità delle proposte di referendum, di leggi e regolamenti regionali, di interpretazione dello Statuto), il Difensore civico, il comitato regionale di controllo contabile.

## Progetto Massidda (articoli 12-13-17-19-34-41-42)

Sono organi della Regione: il Parlamento sardo, il Governo e il Governatore, il Maggiore di Sardegna.

Il Parlamento è composto da 60 Deputati, compresi il Governatore e il Vice Governatore, eletti con unica scheda, senza possibilità di voto disgiunto, sulla base di un documento programmatico. Alla coalizione o alla lista vincente dovranno essere assegnati almeno 35 seggi.

Il Parlamento rappresenta l'unità della Nazione sarda, promuove l'azione politica ed è garante della realizzazione del programma di governo, di cui verifica l'attuazione.

L'iniziativa legislativa spetta ai Deputati, al Governo, ai Consigli comunali che rappresentino 10.000 elettori, e a 10.000 elettori. Viene adottata a maggioranza assoluta una legge statutaria, che regola numero e attribuzione dei Ministeri, i casi di ineleggibilità e incompatibilità, i referendum, gli accordi con le altre Regioni italiane ed europee, la sostituzione del Governatore con il Vicario, gli enti locali.

Il Governatore è eletto a suffragio universale e diretto. Nomina e revoca i Ministri, presiede il Governo, dirige l'amministrazione, promulga i regolamenti e indice i referendum, dirige la Polizia di Stato e la Regione.

I Ministri sono responsabili individualmente dei propri atti e collegialmente di quelli del Governo. Ogni Ministro può essere sfiduciato.

Il Maggiore di Sardegna garantisce il rispetto della Costituzione, dello Statuto, e delle leggi. Promulga le leggi regionali. È eletto, in ogni legislatura, dai deputati regionali, dai parlamentari sardi, nazionali ed europei, e dai sindaci della Regione, tutti riuniti in assemblea.

III^ Procedimento di adozione, attuazione e revisione statutaria

### III Procedimento di adozione, attuazione e revisione statutaria

#### Progetto Cabras (art. 27)

Per le modifiche dello Statuto si applica il procedimento previsto per le leggi costituzionali.

L'iniziativa, normalmente, è del Consiglio regionale o di 20.000 elettori. Se invece l'iniziativa è del Governo o del Parlamento dopo la prima deliberazione parlamentare il testo deve essere proposto al Consiglio regionale per il raggiungimento dell'intesa.

Se questa manca la seconda deliberazione delle Camere necessita della maggioranza dei 2/3.

La legge di revisione può essere sottoposta a referendum popolare, che deve conseguire la maggioranza dei voti validi perché la legge possa essere promulgata. Per l'attuazione dello Statuto sono necessari decreti specifici predisposti da una o più Commissioni paritetiche Stato-Regione.

#### Progetto Floris (artt. 109,110,111,112)

La proposta di revisione che riguardi i rapporti della comunità autonoma con lo Stato deve essere approvata dagli Stamenti generali a maggioranza dei 2/3, quindi dal Parlamento con le forme e procedure di cui all'art. 138 della Costituzione, infine deve essere sottoposta a referendum confermativo regionale.

Qualora la revisione riguardi dei poteri della Comunità autonoma la proposta è approvata dagli Stamenti generali, poi trasmessa al Parlamento per un eventuale esame entro 30 giorni; infine sottoposta a referendum confermativo regionale.

## Progetto Diana

Il progetto non disciplina l'ipotesi di revisione statutaria.

## Progetto Massidda (articoli 31 - 62)

L'iniziativa di revisione può essere del Parlamento sardo, del Governo della Sardegna o di 20.000 elettori.

La proposta di revisione che abbia per oggetto l'organizzazione dei poteri regionali deve essere approvata dall'Assemblea costituente del popolo sardo, e inviata, dopo l'eventuale referendum confermativo, al Parlamento della Repubblica che può approvarla entro trenta giorni.

I diritti storici della Sardegna non sono cancellati dalla costituzione della Nazione sarda in Regione autonoma: possono cioè essere il fondamento di una revisione istituzionale più ampia e radicale.

## **ALTRE PROPOSTE**

La proposta Uras e più, ripresentate nelle ultime legislature, ridefinisce in maniera radicale le norme statutarie (l'art. 13) in materia di sviluppo economico, di rinascita. Il progetto intende superare le tradizionali categorie dell'evoluzione materiale che hanno ispirato la prima lunga esperienza del Piano di Rinascita.

Propone, pertanto, un riferimento, più che ai modelli industriali tradizionali, alle vocazioni produttive locali, all'originalità delle ipotesi organizzative delle popolazioni sarde, alle opportunità partecipative per la creazione di una società più prospera, innovata economicamente e socialmente.

Inquadra tale nuova prospettiva, tesa a creare la piena occupazione e ad evitare lo spopolamento del territorio, nei valori proposti dalle più recenti correnti culturali in materia di tutela del paesaggio, dell'ecosistema e della biodiversità.

Sono state presentate altre proposte di modifica statutaria riguardanti aspetti particolari dello Statuto. Fra questi le più importanti riguardano la costituzione di una zona fiscale franca all'intero territorio dell'Isola (Atzeri), e la fissazione di un numero di 60 consiglieri nella composizione del Consiglio Regionale (Vargiu - Uras).

## 5) Criticità

a) Il preambolo.

Una soltanto fra le proposte presentate, quella del Senatore Massidda, contiene un preambolo, fissa dei “principi fondamentali”. Come si è detto questo tipo di premesse morali, strategiche, sono state inserite in diversi Statuti di Regioni ordinarie; ma la Corte Costituzionale le ha dichiarate giuridicamente ininfluenti. La dottrina le ha a sua volta giudicate inopportune in quanto inutilmente limitanti, e vane, sintomo dell’incapacità di risolvere i problemi con norme operative, con strumenti specifici ( 6 ); ma altre volte ( 7 ) si è ritenuto che sarebbe opportuno chiarire (visto che lo Statuto speciale è norma costituzionale, capace di superare il giudizio di ininfluenza della Corte) quali siano le idee fondamentali che dovrebbero animare la vita della Regione, in un’epoca così diversa da quella delle sue origini.

Così si ipotizza, in questa seconda opinione, la determinazione preliminare di una serie di nuovi diritti dei sardi, a integrazione e specificazione di quelli indicati nei principi supremi della Costituzione: in questo senso si sottolinea l’importanza centrale assunta, negli ultimi decenni, in Sardegna, dalla cura per l’ambiente, il paesaggio, le risorse naturali, i beni culturali e la cultura in genere, così come dall’interesse per la pace e la giustizia, anche oltre il contesto nazionale, che potrebbero tradursi in un ruolo specifico della Sardegna nella frontiera Nord-Sud; ed infine dalla necessità di una forma fortemente democratica e partecipata dei poteri pubblici.

6. R.- Bin “Che cosa non deve essere scritto negli statuti” in “Nodi critici della revisione degli statuti speciali”, ed. Isgre, 2008.

7. U. Allegretti, relazione introduttiva in “La specialità regionale fra presente e futuro” ed. Consiglio regionale della Sardegna, 2008, pagina 30 e seguenti.

Come si è visto, il preambolo del progetto Massidda punta su un diverso sistema di valori, sottolineando il carattere di Nazione e l'autodeterminazione tendenziale dei sardi come popolo distinto, basata su "diritti storici imprescrittibili" e in questo quadro inserendo i problemi materiali dell'insularità, il federalismo interno, la difesa dell'ecosistema, i temi della libertà, della giustizia, dello sviluppo economico, della tutela della cultura e della coesione sociale, della sicurezza e della pace. D'altra parte la nostra storia recente pone problemi di principio importanti con cui delle norme statutarie potrebbero misurarsi, come quelli del ruolo delle donne nella società e nella rappresentanza, quelli legati all'immigrazione o all'uso internazionale delle risorse. L'ipotesi di un preambolo e la convergenza su eventuali contenuti condivisi è pertanto un primo importante problema che si pone nella scrittura di un nuovo Statuto.

#### b) Rapporti fra competenze.

Ma il problema più consistente che appare poco considerato nelle proposte di revisione statutaria esaminate è quello della definizione dei rapporti di competenza fra le fonti statali e regionali. Questo soprattutto nei progetti che hanno scelto di operare con la tradizionale tecnica degli elenchi di materie, ma anche dove si intende attribuire alla Regione un'ampia competenza generale limitata da specifiche attribuzioni statali. A questo proposito i limiti dei progetti attengono, in estrema sintesi, ai seguenti aspetti:

1) scarsa omogeneità tipologica delle materie enumerate, superabile o con una attenta ricognizione dei possibili contenuti appunto delle materie (8), o con una riconduzione a complessive funzioni (9), suscettibili di svilupparsi internamente secondo le esigenze concrete, secondo, peraltro, uno schema normativo descritto e forse poco praticato, con riferimento alle cosiddette materie "strumentali e affini".

(8) G. Paganetto, "Dimensione della competenza legislativa regionale e revisione dello statuto speciale: le indicazioni della giurisprudenza costituzionale", in "L'autonomia positiva", 2007, pag. 55 e seguenti;

(9) R. Bin, "Nodi critici....." cit. pag. 18;

2) mantenimento di estesi intrecci (10) di competenza fra Stato-Regione e sedi normative europee e internazionali senza un'adeguata strumentazione di garanzie che valga a dare certezza nell'esercizio dei poteri. A questo proposito va considerato il ruolo dei principi comunitari (concorrenza, sussidiarietà, proporzionalità, adeguatezza, ecc) e dei valori "trasversali" proposti dalla Corte Costituzionale in questi anni a tutela dell'unità ordinamentale (non più vigente normativamente come "interesse nazionale"). La stessa Corte ha dovuto intervenire, nella scarsa chiarezza delle norme attuali, proponendo i "ruoli" dei diversi soggetti e i "percorsi" per la loro collaborazione. Ma resta inadeguato in tali giudizi, ma anche nei nuovi testi, il contenuto delle azioni possibili, il contenuto delle diverse "autonomie".

Da queste carenze deriverebbe il persistere di un ruolo eccessivo dell'interprete (11), che continuerebbe a operare con una forte discrezionalità nell'applicazione delle norme adottate dai diversi soggetti competenti sulle medesime materie. Andrebbe quanto meno precisato un sistema coerente di attribuzioni "preferenziali", di "cedevolezza" delle diverse parti dei testi normativi, in rapporto all'operatività dei diversi legislatori. L'alternativa opposta, rispetto a questo suggerimento, è quella che ritiene superato un sistema di rigida separazione delle competenze; e che propone il ricorso sistematico alla negoziazione politica per la definizione dei differenti ruoli normativi. (12)

(10) G.M. De Muro, "Specialità e cataloghi di materie", in "L'autonomia positiva", pagina 29 e seguenti.

(11) è un difetto del nostro sistema normativo spesso sottolineato in dottrina (G. U. Rescigno, M. Ainis). Con riferimento specifico alla distinzione di competenze tra stato e regioni, vedasi R. Bin "nodi critici....." cit., pagina 20.

(12) G.M. Demuro, "i nodi tecnici ...." cit. pagine 63 e seguenti. Molto lungo potrebbe essere il discorso sulla appropriatezza dello strumento contrattuale fra soggetti dotati di forza differente (anche se dalle analisi sul sottosviluppo e sullo scambio "ineguale" degli anni 70-80 del 900 di Emanuel e G. Frank si è passati alle lodi del contrattualismo di M.R. Ferrarese o della mediazione di Fischer).

c) Gli enti locali

Un'osservazione analoga alla precedente può essere proposta per il problema dei rapporti della Regione con gli Enti Locali. In generale, i progetti esaminati risolvono in modo poco sistematico il problema delle fonti, delle diverse riserve di competenza. Non vengono, quindi, adeguatamente tipizzati i ruoli dei diversi possibili regolamenti a partire, quindi, da quelli locali. Di conseguenza la stessa complessiva attività amministrativa troverebbe una dislocazione non sistematica, senza che venga garantita una potestà "speciale" in più alla Regione per l'uso più e meglio determinato dei principi che regolano la materia in ambito statale e comunitario (sussidiarietà, adeguatezza, ecc). (13)

Per quanto riguarda il cosiddetto "federalismo interno" le proposte esaminate ripetono sostanzialmente le indicazioni costituzionali già previste per le Regioni ordinarie. Sarebbe opportuna una riflessione specifica per verificare se esistono margini per definire in modo più consistente i poteri regionali (per esempio in merito agli organi degli enti locali), e, viceversa, per garantire in modo più stringente i poteri di tali enti, attuando una sussidiarietà anch'essa "speciale", volta a ridefinire realmente identità e potenzialità delle comunità sarde.

d) Le norme di attuazione.

Un'altra notevole carenza dei progetti esaminati è la sottovalutazione del possibile ruolo delle norme di attuazione statutaria.

(13) vedasi ampiamente, per la ricognizione dei problemi che si pongono dopo il superamento del principio del parallelismo fra funzioni regionali legislative e amministrative, Omar Chessa, "L'autonomia locale nelle regioni speciali", in "I nodi tecnici ....." cit. pag. 77 e seguenti;

Tali norme potrebbero essere affidate a diverse commissioni paritetiche che dovrebbero proporre non solo trasferimenti di organi, personale e funzioni dallo Stato alla Regione, ma anche precisazione degli ambiti di competenza, ampliamento della struttura statutaria, affinamento di principi e strumenti di regolazione nei rapporti fra gli organi, elaborazione del contenuto delle “intese”, degli strumenti pattizi della nuova architettura costituzionale. (14)

e) Il procedimento di revisione

Un altro tema che le proposte di riforma statutaria in esame non approfondiscono e non aggiornano (o addirittura omettono) è quello del procedimento per la revisione del testo. Questo dovrebbe essere, invece, uno degli aspetti cardine della nuova regolazione perché il carattere tendenzialmente paritario fra Stato e Regione delle intese in materia può rappresentare un tratto fondamentale, distintivo di una fase realmente nuova della specialità regionale; tale da definire un profilo almeno parzialmente federale della forma di Stato italiano. (15)

(14) P. Giangaspero: “I decreti di attuazione degli Statuti speciali”, pag. 114; e L. Coen: “ Il ruolo della commissione paritetica”, in I nodi tecnici .....cit

(15) Vedasi il volume “Alla ricerca dello stato federale” a cura di G. Volpe, Ed. Plus, 2003.

Le intese in questione, invece, nei progetti nominati, pur innovando rispetto alle norme vigenti, non costruiscono un sistema realmente garantista per la posizione regionale nel procedimento di revisione. Un rafforzamento in questo senso deriverebbe solo dalla maggioranza di 2/3 richiesti sulla seconda approvazione del nuovo testo da parte delle Camere, dettata come inderogabile, a modifica dell'ordinario procedimento previsto dall'art. 138 Costituzione (Cabras); e dal termine breve (30 giorni) per la decisione parlamentare su una proposta di modifica dei poteri della Comunità (Floris e Massidda).

Ma in realtà, vi sono diverse questioni poste a questo proposito dalla dottrina (16), che potrebbero essere utilmente risolte:

(16) A. Ruggeri, "Riscrittura totale o parziale degli statuti di speciale autonomia?" in "Nodi critici ..." cit. pag. 29 e seguenti; A. Dessì, "Sei anni dopo la riforma del titolo V: riflessioni sul futuro delle specialità storiche e sulla revisione dello statuto sardo", in *Riv. Giur. Sarda* n. 1/2007, pag. 301 e seguenti.

- 1) sarebbe opportuno, o forse necessario, che le leggi costituzionali di riforma statutaria non riguardassero contemporaneamente le diverse Regioni speciali, ma avessero contenuti specifici per ciascuna di esse; questo sia per ragioni di principio sia per evitare che aspetti peculiari e utili delle singole discipline vigenti vengano soppresse in un disegno uniformante (per esempio il referendum che il Presidente sardo può indire se un testo sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario).
- 2) Le intese su proposte di modifica di provenienza parlamentare, e comunque tutte le proposte, dovrebbero essere precedute da un percorso di analisi e costruzione condivisa fra Stato e Regione, evitando che uno dei due soggetti sia posto di fronte a un testo blindato, da accettare o rifiutare integralmente;
- 3) Occorrerebbe regolare meglio il percorso ascendente, cioè di iniziativa regionale o popolare, così da dare certezza a tempi ed esiti;
- 4) In tutti i casi occorrerebbe approfondire il significato sostanziale da attribuire alle maggioranze richieste, in sede di Assemblee parlamentari e regionali, onde evitare che proposte sensate siano bloccate da atteggiamenti ostruzionistici;
- 5) Va regolato, almeno nei principi, il percorso per la costruzione della proposta in sede regionale con condizioni per la previsione di eventuali organi di elaborazione o consultazione, come la già ipotizzata Assemblea costituente, la Consulta o come utilmente sperimentato dalla regione Friuli, la Convenzione.

f) Le finanze

Anche la parte finanziaria delle proposte in questione non appare particolarmente approfondita e innovativa.

Come in precedenti progetti si propone di estendere la quota delle compartecipazioni sui tributi statali sinora utilizzati sino a i 9/10, o anche a ulteriori tributi statali;

ad estendere i poteri della Regione in materia di accertamento, gestione e riscossione dei tributi. Ma manca ogni riflessione sui possibili tributi propri e sulla logica complessiva del sistema finanziario. Manca, soprattutto un ancoraggio della quantità di risorse da attribuire alla Regione, in rapporto alle specifiche sue funzioni, sia quelle ordinarie sia quelle “ulteriori” attribuibili nel tempo, e soprattutto quelle legate a bisogni “speciali”, cioè alla base della stessa autonomia differenziata. (17)

(17) G. Macciotta, “Statuto e federalismo fiscale”, in *L'autonomia positiva*, Aisara 2007.

## **6) alcune nuove proposte**

Vorrei infine prospettare alcune ipotesi di ambiti nuovi che potrebbero essere compresi nelle competenze statutarie, e quindi nelle prospettive di lavoro di una diversa Regione.

### a) La giustizia

È stato più volte sostenuto, nei dibattiti degli ultimi decenni, che uno dei caratteri fondanti dell'identità dei sardi è il bisogno e la volontà di giustizia. L'Isola si è sempre sentita, nel suo complesso, oggetto di profonde ingiustizie (espropriazione fiscale, discriminazioni nell'assegnazione di responsabilità, persecuzioni pregiudiziali, pene sproporzionate, ecc.).

La prevenzione dei conflitti interpersonali, dell'avversione anti istituzionale, potrebbe passare per una rivisitazione sociale delle forme della giustizia nell'Isola: dalla verifica degli istituti privati che regolano l'uso delle risorse, alle norme sull'amministrazione e sull'effettività della tutela sociale contro i suoi abusi, dall'organizzazione e dal potenziamento degli strumenti giurisdizionali all'effettività del recupero e del reinserimento sociale dei devianti.

b) I diritti.

L'affermarsi di una nuova cultura dei diritti, in ambito europeo e internazionale, sanzionata in norme e trattati, apre un quadro molto vasto per l'iniziativa dei soggetti istituzionali e sociali (18).

Lo Statuto, quale norma costituzionale, potrebbe inserirsi in una diversa e articolata rete di riferimenti, non più soltanto relativi allo Stato italiano, appunto soprattutto per rispondere ai bisogni che la cultura dei diritti ha reso riconoscibili e intende tutelare.

È importante, in questo senso, prevedere, per esempio, delle norme che impediscano le attuali forme di discriminazione, fra i sessi, le classi, le provenienze, le religioni, e così via (19).

È un percorso che già nuove norme costituzionali hanno reso possibile (per esempio in Francia per il superamento della discriminazione sessuale), ma che delle realtà circoscritte come quelle regionali potrebbero rendere ancora più efficaci e concrete.

18) Vedasi in proposito Luisa Azzena, "L'Integrazione attraverso i diritti", Giappicchelli, 1998;

19) Vedasi Silvia Nicolai, in "Un nuovo Statuto per la Sardegna del XXI secolo", a cura di Mariarosa Cardia, 2010, pag. III.

### c) Le arti, la qualità estetica

La maggiore disponibilità di strumenti culturali e di comunicazione rispetto al passato rende oggi possibile un grande salto di qualità nella dimensione estetica, sia nel rapporto fra gli individui e l'ambiente sociale e naturale che nella stessa consistenza esistenziale delle persone.

In questa direzione le istituzioni pubbliche, a partire dalle strutture dell'istruzione e della ricerca, avrebbero compiti consistenti da assolvere. Ma occorre, probabilmente, una coscienza normativa esplicita che ciò affermi come progetto e renda compito immediato. La Sardegna, che ha grandi potenzialità qualitative, che rischiano di essere irreversibilmente oscurate, potrebbero trovare nella pratica estesa e libera delle arti e nella sua traduzione in costanti di vita una delle strade fondamentali di una nuova e definitiva rinascita.

---

Il campo dei problemi considerati per questa sintetica relazione è evidentemente immenso. Ognuno degli argomenti richiamati dovrebbe essere molto esteso e articolato, sia per i riferimenti scientifici già esistenti, che, soprattutto, per gli approfondimenti sociali e culturali che sono necessari per giungere ad un prodotto, ad una proposta finale di Statuto, non banale, capace realmente di proiettare la Sardegna nel futuro "attrezzata", consapevole e responsabile.

Rispetto al momento nel quale si svolsero gli incontri organizzati dall'Associazione sul nuovo Statuto regionale il quadro di riferimento sul tema del federalismo fiscale è profondamente mutato.

In primo luogo è stata approvata la legge 42/2009 che detta regole per l'emanazione di decreti legislativi in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Si tratta di una legge che ha disatteso, positivamente, il programma della coalizione che aveva vinto le elezioni e che, lungi dal prevedere (come l'articolo 3 del disegno di legge del Consiglio regionale lombardo) la costituzione di una "unità tecnica di monitoraggio e controllo sul fondo perequativo, composta da tecnici e rappresentanti di quelle regioni che alimentano il fondo" con il compito di verificare il "corretto utilizzo del fondo stesso secondo criteri di efficacia, efficienza e trasparenza, applicando eventuali riduzioni di trasferimenti correlati a sprechi ed inefficienze", ovvero un comitato di controllo delle Regioni "ricche" su quelle "povere", prevede invece, nel suo primo articolo, "lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese."

In secondo luogo si è rivelata più complessa l'acquisizione al bilancio regionale delle maggiori entrate previste dalla nuova formulazione dell'articolo 8 dello Statuto regionale.

In terzo luogo si è accentuato in Sardegna, come conseguenza di una più generale torsione "indipendentista" (o, per usare un eufemismo, "al limite dell'indipendentismo") del complessivo rapporto tra Stato e Regione, il consenso su un'ipotesi che prevede il mantenimento dell'attuale compartecipazione alle entrate, magari estendendola (come dimostra la formulazione sulle accise contenuta nell'ordine del giorno approvato dal Consiglio regionale) acquisendo, insieme, quote del fondo perequativo senza sottostare alle regole in tema di costi e fabbisogni standard.

Brevemente qualche considerazione sui tre temi citati a partire dai dati quantitativi circa il rapporto tra la Sardegna (e le altre Regioni a statuto speciale) e il resto del paese.

Le Regioni a Statuto speciale vivono tutte al di sopra delle loro possibilità. Il totale delle entrate incassate è insufficiente a far fronte alle spese sostenute dal complesso delle amministrazioni pubbliche sul rispettivo territorio. Come emerge dalla Banca dati dei Conti Pubblici Territoriali nella media dei 13 anni (1996-2008) si va dal deficit del 48,12% della Sicilia a quello del 3,13% del Friuli. Se si considera che la media nazionale fa registrare un surplus primario del 2,28% e che il Centro Nord registra un saldo positivo di ben 13,44 punti e che il Mezzogiorno nel suo complesso ha un deficit inferiore rispettivamente di 11 e 6 punti a quello della Sicilia e della Sardegna si comprende come la situazione delle regioni speciali sia complessivamente anomala. Ma l'anomalia si accentua se si considera che in Val d'Aosta e Trentino, territori con, il secondo e il terzo PIL pro capite regionale (superiori rispettivamente del 30,92 e del 26,66% alla media nazionale) si registra una spesa pubblica primaria superiore, rispettivamente, del 29,86 e del 9,56% alle entrate riscosse nell'area. La Lombardia con il maggior PIL pro capite regionale (superiore del 31,08% a quello medio nazionale) fa registrare un attivo di 31,21 punti. Il Veneto, che pure non brilla per fedeltà fiscale (con un PIL superiore di 17,34 punti a quello medio nazionale) fa registrare un rapporto entrate/PIL pari al 43,15% di poco superiore al 41,57% della Sardegna il cui PIL pro capite è inferiore di 23,07 punti a quello medio nazionale), fa registrare un saldo di bilancio positivo di 21,94 punti.

In un quadro complessivo nel quale il ritmo di espansione della spesa pubblica primaria nel Centro Nord è stato superiore di quasi 4 punti a quello realizzato nel Mezzogiorno (+61,26 contro +57,49%) tutte le regioni a Statuto speciale hanno fatto registrare una dinamica della spesa primaria superiore a quella media

nazionale e anche a quella media della macroarea di riferimento. Fa eccezione la Sardegna la cui spesa primaria cresce quasi 18 punti in meno della media nazionale e 15 meno rispetto al Sud. Se si guarda alla serie storica emerge in Sardegna una netta differenza nella dinamica tra i due cicli di governo del centro sinistra (1996-1999 e 2004-2008), con una corretta politica di bilancio, e quello del centro destra (1999-2008) che ha fatto registrare una brusca inversione di tendenza.

Nello stesso periodo le entrate sono cresciute nel Mezzogiorno del 75,58% (21,26 punti in più della dinamica del PIL) mentre nel centro Nord la crescita sia è fermata al 65,06% (poco più di 7,5 punti superiore alla crescita del PIL). In tema di entrate le Regioni speciali del Centro Nord hanno seguito, all'ingrosso, gli andamenti della macro area di riferimento. Mentre nel Mezzogiorno gli andamenti sono divaricati con una crescita assai rilevante in Sicilia (aumento superiore all'80%) ed un dinamica meno sostenuta in Sardegna (3,6 punti in meno della media dell'area).

Il diverso andamento di questi macroindicatori ha accentuato complessivamente la divaricazione tra le due aree del paese e, all'interno delle macroaree ha accentuato la condizione di maggior favore (in termini di entrate e di spese) delle Regioni a Statuto speciale. Non si tratta di differenze in termini di spesa derivanti dai maggiori poteri perché i dati utilizzati si riferiscono al complesso della spesa delle pubbliche amministrazioni, a prescindere dal livello di governo erogatore della spesa stessa. Ne discende un crescente fastidio nel complesso degli altri territori.

Il secondo aspetto che merita attenzione, come esempio paradigmatico di un rapporto bilaterale tra Regione Sardegna e Stato, è quello relativo allo stato di attuazione dell'articolo 8 dello statuto come modificato dalla legge finanziaria nazionale del 2007. Con la complice inerzia della nuova Giunta regionale il Governo ha sostenuto che, per dar corso al nuovo regime, occorrono specifiche norme d'attuazione e l'intero processo si è bloccato. Nella discussione parlamentare della legge finanziaria e del bilancio per il 2010 non è stato possibile compiere passi avanti ed è prevedibile che analoga sarà la conclusione della sessione di bilancio per il 2011 che si è aperta alla Camera.

Nel contempo è partita la procedura di attuazione dei decreti legislativi destinati a tradurre in norme operative i principi della legge delega 42/2009, disciplinando l'autonomia di bilancio di Regioni e Enti Locali, in un quadro di più generale coordinamento della finanza pubblica. Il clima è, sinora, ben diverso da quello unitario che aveva caratterizzato la predisposizione della delega.

Ad una legge, sostanzialmente, condivisibile, si accompagna, infatti, un processo di attuazione caratterizzato da significative omissioni e dall'emanazione di schemi di decreti legislativi assai poco convincenti che, su molti punti, tradiscono lo spirito della legge.

Al centro della legge c'era l'ipotesi di collegare strettamente scelte di spesa e provvista delle risorse garantendo, insieme, efficienza, responsabilità degli amministratori, soddisfazione dei cittadini.

Del tutto inadeguata a tali fini la proposta in materia di entrate proprie per i comuni.

Il gettito del fondamentale tributo loro destinato, quello sui cespiti immobiliari, è messo in discussione dalla scelta, dello Stato, di escludere da qualsiasi imposizione le prime case. Ciò determina due effetti perversi: impone una forte tassazione sulle seconde case e sui fabbricati non residenziali (le prime simulazioni dicono che occorrerà un'aliquota base del 14%° per sostituire gli attuali trasferimenti a carico del bilancio dello Stato) e crea problemi redistributivi di grande rilievo, essendo i cespiti concentrati in

centri medio grandi e, soprattutto, in comuni turistici, spesso piccolissimi. Per correggere gli inevitabili squilibri lo Stato si riserva una compartecipazione al gettito, volta ad alimentare un fondo perequativo, e, fatto ancor più rilevante (e negativo), l'effettiva quota di gettito devoluta "al Comune ove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione" è stabilita "anno per anno" con decreto del Ministro dell'interno, previo accordo in "Conferenza Stato-città ed autonomie locali". In realtà, dunque, non si tratta di un'autonoma fonte di finanziamento, che i singoli comuni potranno manovrare in relazione alle loro esigenze, ma di una modalità per ancorare i trasferimenti ai comuni non alla fiscalità generale, come ora accade, ma al gettito di uno specifico tributo. Se proviamo ad applicare le previsioni di quel testo alla realtà degli Enti Locali della Sardegna è probabile che solo alcuni centri urbani maggiori (Cagliari, Sassari, Olbia, Alghero, ma questi ultimi anche per i loro insediamenti turistici) raggiungeranno un equilibrio mentre per gli altri si oscillerà tra un livello di entrate proprie quasi inesistente e condizioni di surplus (nei comuni turistici, spesso piccoli e piccolissimi) che imporranno politiche redistributive di grande rilievo.

Anche il decreto su costi e fabbisogni standard degli Enti Locali non garantisce alcuna certezza, fondata su criteri oggettivi. Si elude la procedura stringente per la loro costruzione e approvazione (con pieno coinvolgimento politico dei livelli di Governo infrastatale e del Parlamento) e si opta, invece, per assegnare, sulla base di criteri di delega generici, ad una struttura tecnica la definizione di una metodologia per definire i valori. Gli Enti locali sarebbero coinvolti, nella "Commissione tecnica paritetica", in un esame frettoloso (15 giorni) non dei "valori" ma della sola "metodologia". Ciò che conta, i "valori", sarebbero definiti, successivamente, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (in relazione alle risorse disponibili).

Per quanto riguarda le Regioni la situazione è ancora più complessa.

In primo luogo la previsione di superare la spesa storica attraverso la definizione di costi e fabbisogni standard è stata, impropriamente interpretata, nel decreto sui fabbisogni sanitari, come definizione di costi e fabbisogni sostanzialmente eguali (con limitate correzioni in relazione alle classi d'età della popolazione residente). In secondo luogo i costi standard sono stati ricavati realizzando una media tra le prestazioni "storiche" degli Enti con minore spesa pro capite. In terzo luogo la quantificazione della spesa sanitaria complessiva non è derivata da una somma delle esigenze dei diversi territori ma dalla ripartizione di una somma predefinita sulla base delle più generali esigenze di equilibrio dei conti pubblici.

Anche in questo caso le conseguenze per la Sardegna possono essere devastanti.

Alla origini di tali scelte anomale, di sostanziale "centralizzazione", c'è un'esigenza che è difficile contrastare: un paese come l'Italia, con un debito pubblico consolidato superiore al 117% del PIL prodotto (e se si considera il debito sommerso si supera il 122%), con una pressione fiscale che è superiore a quella media dell'UE e che, in relazione al livello anomalo dell'evasione fiscale, pesa in modo ancor più rilevante sui contribuenti "fedeli", ben difficilmente può eludere, nella determinazione dei propri livelli di entrata e di spesa, vincoli stringenti di compatibilità macroeconomiche.

Non si tratta, dunque, di rivendicare un'autonomia senza regole ma di rivendicare una sede di decisione comune: l'immediata istituzione della "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica" (articolo 5, legge 42/2009) il cui compito è quello di concorrere *"alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; ... alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi ...; (di*

*promuovere) l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza ...; (di verificare) la loro attuazione ed efficacia".*

Non si tratta di un semplice coordinamento tra i diversi livelli istituzionali ma di uno strumento per una gestione condivisa della finanza pubblica. Un cambio di passo fondamentale rispetto ad una prassi, vigente nella conferenza unificata "Stato-Regioni-Enti Locali, che prevedeva, tradizionalmente, una proposta del Governo (fondamentalmente di "tagli" ai trasferimenti ai livelli di governo infrastatali) e una replica volta ad ottenere maggiori risorse.

Il Governo, approvando ancora una volta con decreto legge la manovra finanziaria (decreto 78/2010), e scaricando la gran parte dei costi del risanamento su Regioni ed Enti Locali, ha ignorato tale impostazione innovativa. Ma occorre dire che, dall'altra parte, non c'è stata alcuna rivendicazione di un nuovo ruolo del sistema delle autonomie come insieme di soggetti costitutivi della Repubblica, dotati di piena "autonomia finanziaria di entrata e di spesa".

Anche gli atti successivi hanno confermato una gestione della finanza pubblica rigorosamente centralizzata che esclude da qualsiasi interlocuzione sugli obiettivi (e anche sugli strumenti) non solo le Regioni e gli Enti locali ma anche il Parlamento e il Consiglio dei Ministri e si esaurisce, nella migliore delle ipotesi, nel circuito "Ministero dell'Economia/Presidenza del Consiglio.

In base alla legge di contabilità (articolo 10, legge 196/2009) la discussione sugli obiettivi di finanza pubblica dovrebbe avvenire in sede di definizione della "Decisione di finanza pubblica" e, a tal fine, il Governo dovrebbe trasmettere a Regioni ed Enti Locali, e al Parlamento, entro il 15 luglio le "linee guida" di tale documento al fine di coinvolgerli e di ricevere osservazioni e proposte. Sulla base di tale interlocuzione il documento formale dovrebbe essere approvato entro il 15 settembre.

In realtà le "linee guida" non sono state presentate, la "Decisione di Finanza pubblica" è stata approvata dal Governo solo il 30 settembre ed è evidente che eventuali osservazioni critiche della Conferenza Unificata e dello stesso Parlamento saranno del tutto ininfluenti nella determinazione dei contenuti dei disegni di legge relativi alla manovra di bilancio che da tale "Decisione" dovrebbero essere guidati.

Nessuno ha protestato.

Non c'è dunque da meravigliarsi se i decreti delegati che dovrebbero garantire l'autonomia di bilancio di Regioni ed Enti Locali si muovono su una linea che poco ha da spartire con una effettiva responsabilità nelle fondamentali decisioni di entrata e di spesa.

La Sardegna è assente in questa fase decisiva della discussione.

Poche considerazioni per concludere.

Sulla base del dettato normativo sarà difficile eludere anche in Sardegna una determinazione della spesa complessiva sulla base di costi e fabbisogni standard.

È vero, infatti che la legge 42/2009 prevede, in via generale (articolo 1, comma 2), che "alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli Statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27." Ma, anche a prescindere dal fatto che

una simile impostazione escluderebbe la Sardegna dalla utilizzazione di articoli (con le relative risorse) come il 9 e il 13 (Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per le regioni e gli enti locali) o il 16 (Interventi speciali di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione), occorre considerare che l'articolo 27 richiama espressamente, per quanto riguarda costi e fabbisogni, i principi generali di cui all'articolo 2 e, in particolare, "il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)."

In questo quadro di adeguamento dei livelli di spesa a quelli ordinari e delle difficoltà a realizzare un soddisfacente rapporto bilaterale in materia di entrate come dimostra, al di là dell'inerzia dell'attuale Giunta regionale, la vicenda dell'attuazione dell'articolo 8 dello Statuto io continuo a pensare che una difesa efficace ed un rilancio, adeguato ai tempi, della specialità dei poteri e, più in generale, della nostra autonomia non possa che fondarsi sulla adesione, in tema di entrate al regime generale.

In una simile ipotesi lo Statuto speciale potrebbe essere utilizzato come strumento per contrastare eventuali manovre unilaterali dello Stato che sono state in questi anni assai frequenti, non solo in relazione alla Sardegna. Il cuore dell'autofinanziamento è, e sarà, sempre costituito dalle compartecipazioni a grandi tributi erariali. È da escludersi che lo Stato rinunci a manovrare basi imponibili, aliquote e detrazioni-deduzioni di tali tributi. Proprio in questi giorni si è aperta una trattativa complessa tra governo nazionale e parti sociali per riscrivere il sistema delle detrazioni-deduzioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'impatto che eventuali decisioni avranno sul gettito globale e sui diversi territori è, ad oggi, imprevedibile.

Chi impedisce di scrivere in Statuto, in regime di piena attuazione dell'articolo 119, che garantisce a Regioni ed Enti Locali "autonomia di entrata", che eventuali variazioni della struttura dei tributi compartecipati deve essere concordata in sede di Conferenza Unificata e che, in caso di mancato accordo, al Parlamento della Repubblica devono essere trasmesse, unitamente alle proposte del Governo le valutazioni della Regione Sardegna.

È questa una previsione già contenuta nel comma 5 dell'articolo 54 dello Statuto vigente, la cui utilizzazione non sempre si è dimostrata efficace.

Sarebbero da considerare, peraltro, due importanti elementi di rafforzamento.

In primo luogo il fatto che la trattativa coinvolgerebbe, riguardando la base imponibile di tributi compartecipati l'intero sistema delle autonomie e non verrebbe vissuta come una rivendicazione di privilegi.

In secondo luogo una sentenza della Corte Costituzionale, anche se scarsamente utilizzata, ha definito incostituzionale qualsiasi modifica del sistema tributario che riduca le entrate del sistema delle autonomie senza accordo del sistema stesso o senza compensazione attraverso altri tributi.

In ogni caso è ormai indispensabile che la Regione, intesa non solo come complesso dei suoi livelli istituzionali ma anche come comunità, si faccia carico di una riflessione non genericamente rivendicativa ma che si inserisca nel processo in atto e formuli puntuali proposte di merito.

L'alternativa è quella di attardarsi in una discussione senza fine su obiettivi di un'improbabile indipendenza e sulle procedure per realizzarla e di trovarsi con un quadro di regole definite da altri che finiranno con il divenire vincolanti anche per noi.

Regione	valori medi 1996-2008								
	PIL pro capite	Dinamica PIL	Entrate trib. e contr. pro capite	Dinamica Entrate	Entrate/PIL	Spesa primaria pro capite	Dinamica Spesa Primaria	Spesa primaria/PIL	Spesa primaria/entrate
Piemonte	24.686	150,90	11.807	156,54	47,83	10.264	159,01	41,58	86,93
Val D' Aosta	29.192	147,18	13.296	162,08	45,55	17.267	161,91	59,15	129,86
Lombardia	29.227	154,31	14.043	173,50	48,05	9.660	182,49	33,05	68,79
Liguria	22.632	153,74	10.815	148,70	47,79	12.077	148,10	53,36	111,66
Trentino Alto Adige	28.243	156,52	12.194	165,71	43,17	13.359	168,69	47,30	109,56
P. A. Trento	27.051	158,45	12.140	162,47	44,88	13.567	163,92	50,15	111,75
P. A. Bolzano	29.474	154,74	12.249	169,09	41,56	13.144	173,95	44,60	107,31
Veneto	26.164	159,65	11.290	156,43	43,15	8.813	170,85	33,68	78,06
Friuli V. G.	24.631	158,86	11.496	165,31	46,67	11.856	162,71	48,13	103,13
Emilia R.	27.934	158,55	12.883	155,95	46,12	10.397	162,64	37,22	80,71
Toscana	24.365	159,59	11.117	157,75	45,63	10.381	154,94	42,61	93,38
Umbria	21.189	158,48	9.432	169,30	44,51	11.148	170,77	52,61	118,19
Marche	22.435	164,84	9.925	158,01	44,24	9.586	160,24	42,73	96,58
Lazio	26.153	163,63	12.183	180,82	46,58	13.054	138,94	49,91	107,15
Abruzzo	18.782	151,59	8.045	172,81	42,84	9.262	157,26	49,32	115,13
Molise	16.410	155,75	6.890	169,71	41,98	9.709	146,87	59,16	140,92
Campania	14.279	157,87	6.185	176,01	43,32	7.955	161,38	55,71	128,61
Puglia	14.685	151,49	6.234	174,89	42,45	7.979	163,46	54,33	127,99
Basilicata	15.612	153,18	6.109	169,53	39,13	9.242	140,99	59,20	151,28
Calabria	14.109	154,71	5.505	173,68	39,02	9.063	150,84	64,24	164,62
Sicilia	14.534	152,61	5.927	180,05	40,78	8.778	160,98	60,40	148,12
Sardegna	17.154	157,02	7.130	171,96	41,57	10.205	142,59	59,49	143,12
<b>ITALIA</b>	<b>22.298</b>	<b>156,65</b>	<b>10.099</b>	<b>167,30</b>	<b>45,29</b>	<b>9.868</b>	<b>160,18</b>	<b>44,26</b>	<b>97,72</b>
<b>CENTRONORD</b>	<b>26.371</b>	<b>157,39</b>	<b>12.234</b>	<b>165,06</b>	<b>46,39</b>	<b>10.590</b>	<b>161,26</b>	<b>40,16</b>	<b>86,56</b>
<b>SUD</b>	<b>14.984</b>	<b>154,32</b>	<b>6.265</b>	<b>175,58</b>	<b>41,81</b>	<b>8.593</b>	<b>157,49</b>	<b>57,35</b>	<b>137,15</b>

## **Nuovi Soci**

Massimo Bertolotti

Maria Franca Cherchi

Franco Ignazio Cuccu

Vincenzo Floris

Alessandro Frau

Raimondo Ibba

Giovanni Battista Orrù

Paolo Ignazio Pisu

Giuseppe Sassu

Salvatore Serra

## **Amici Scomparsi**

Armando Corona

Bertolotti Ferruccio

Bruno Fadda

Giovanni Maria Lai

Pigliaru Pietro

Pisano Albino

## **Elenco dei collaboratori**

Giuseppe Caboni  
*già segretario generale del Consiglio regionale della Sardegna*

Omar Chessa  
*docente di Diritto costituzionale all'Università di Sassari*

Paolo Fois  
*membro dell'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna, già docente di Diritto internazionale all'Università di Sassari*

Claudia Lombardo  
*presidente del Consiglio regionale della Sardegna*

Giorgio Macciotta  
membro del CNEL

Attilio Mastino  
*magnifico rettore dell'Università di Sassari*

Rosario Musumecci  
*assessore alla Provincia di Sassari*

Piero Pinna  
*docente di Diritto costituzionale all'Università di Sassari*

Nicola Sanna  
*assessore al Comune di Sassari*