



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE STATUTARIA

PREMESSA

1. Con il presente disegno di legge relativo alla “legge statutaria” si intende dare attuazione al disposto dell’art.15 dello Statuto speciale per la Sardegna, come modificato dalla L. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, nella parte in cui prevede l’approvazione, a maggioranza qualificata, di una legge regionale che disciplini la forma di governo della Regione ed altri aspetti essenziali al funzionamento degli organi regionali, nonché gli istituti di partecipazione popolare.

Tuttavia non si comprenderebbe sino in fondo il significato del presente disegno di legge se non lo si inquadrasse nel più generale progetto di riforme istituzionali in atto sin dall’inizio della legislatura; ed in particolare se non lo si ponesse in relazione con la imminente riscrittura dello Statuto regionale, che dovrà sostituire (una volta avvenuta la prevista intesa con lo Stato) il testo attualmente ancora vigente e approvato nel 1948.

Si deve cioè concepire la riforma complessiva della autonomia come un processo graduale basato su due pilastri, distinti ma tra loro profondamente interconnessi.

Il primo di essi è oggi totalmente nelle mani della Regione ed è costituito per l’appunto dalla legge statutaria; il secondo (il nuovo Statuto) dipende dalla capacità dialettica della Regione, ed anche dalla sua potenzialità di pressione nei confronti dello Stato nel conquistare più avanzati livelli di autonomia.

È sembrato comunque opportuno da una parte sancire nella presente legge statutaria tutto ciò che già da oggi, autonomamente, appartiene alla autodeterminazione della Regione; e al contempo, dall’altra parte – ragionando come se il nuovo Statuto fosse già oggi in vigore – introdurre, nella forma di richiamo a principi largamente condivisi dalla comunità regionale, elementi oggi validi come principi e destinati a divenire efficaci domani, all’atto del compimento dell’intero disegno di riforma.

La specialità sarda, infatti, non può ridursi a termine vuoto, senza un suo specifico significato. Deve viceversa trovare, nell’ambito del decentramento politico-amministrativo introdotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione e dai successivi recentissimi sviluppi nazionali, quel “di più” di autonomia che differenzia la Sardegna rispetto alle altre regioni (che non a caso continuano a definirsi come “ordinarie” proprio in ragione della loro confermata diversità delle regioni “speciali”). Questo “di più” di autonomia deve necessariamente tradursi in poteri più incisivi ed estesi, in competenze più vaste: in una parola, in un livello di sovranità più grande di quello del quale godono le altre regioni

italiane.

Le due leggi oggi all'ordine del giorno (la legge statutaria e lo Statuto stesso) debbono contenere, traducendolo in norme, questo "di più" di sovranità. Sotto questo profilo la legge statutaria costituisce una sorta di legge costitutiva della nuova fase storica della specialità sarda, della quale potrebbe essere considerata come la legge fondamentale. La legge cioè nella quale si vorrebbero delineati i principi base dell'autonomia, i valori che la sostanziano e, coerentemente con questi presupposti teorici, le linee portanti del sistema istituzionale delle autonomie sarde.

2. L'art.15 dello Statuto vigente ha, in sostanza "decostituzionalizzato" alcune materie, particolarmente rilevanti sotto il profilo della vita interna della Regione, prevedendo che la loro disciplina debba essere dettata non più da una normativa di rango costituzionale, qual era lo Statuto speciale, ma da una legge regionale, sia pure approvata con procedura rinforzata. In particolare, la riforma del Titolo V della Costituzione e, per la Sardegna, la già richiamata Legge cost. n. 2 del 2001, consentono sin d'ora alla Regione di scegliere la propria forma di governo.

Il presente disegno di legge propone di confermare la scelta già operata dalla disciplina transitoria dettata dalla Legge costituzionale del 2001, optando per l'elezione del Presidente a suffragio universale diretto. Le ragioni di questa scelta sono essenzialmente connesse all'avvertita esigenza di accrescere le possibilità democratiche di scelta da parte dei cittadini (nella linea del "cittadino come arbitro" della politica), ma sono anche collegate alla necessità di determinare con chiarezza chi, nel sistema delle istituzioni regionali, debba esercitare la responsabilità del governo, e quali siano i rispettivi ruoli che debbono distinguere il potere esecutivo da quello legislativo.

Si ritiene infatti che nell'esperienza storica dell'autonomismo sardo di questo dopoguerra, sia pure con giustificazioni storiche che non è qui il caso di esporre e discutere, l'equilibrio tra i due poteri sia stato fortemente sbilanciato a sfavore dell'esecutivo; e che da questa asimmetria siano derivate conseguenze negative in termini di minore efficienza del sistema e di confusione delle responsabilità politiche. L'elezione diretta del Presidente comporta di per sé un assetto più nettamente distinto dei poteri, con l'attribuzione rispettivamente all'esecutivo e al legislativo di funzioni nettamente e strutturalmente distinte. Poiché il Presidente è eletto sulla base di un programma, implicitamente approvato dagli elettori all'atto del voto, si rende necessario consentire al Presidente e alla sua Giunta di realizzare questo programma. Al tempo stesso il Consiglio, piuttosto che esercitare impropriamente funzioni che appartengono all'esecutivo come è spesso accaduto in passato, deve essere esaltato nella sua capacità di legiferare e di controllare incisivamente l'operato dell'esecutivo stesso. Il modello di governo che ne deriva, e che costituisce uno dei punti cruciali del presente disegno di legge statutaria, punta dunque a riequilibrare i rapporti tra Consiglio e Giunta, a definire i poteri del Presidente, a chiarire la natura e l'estensione dei

controlli, a ribadire la centralità del programma quale asse portante dell'attività di governo per l'intera legislatura.

3. Si è detto che tra le due leggi (legge statutaria e Statuto) esiste uno stretto coordinamento temporale e, ancor prima, logico. Ciò spiega perché il presente disegno di legge statutaria contenga alcune norme che, a Statuto regionale vigente, possono apparire a rischio di incostituzionalità. Esse sono state consapevolmente introdotte nella convinzione che il quadro dei poteri costituzionalmente garantiti verrà contestualmente esteso dal nuovo Statuto, il quale quindi renderà possibile l'applicazione di quelle norme che oggi appaiono a rischio di eccezione d'incostituzionalità. Le due leggi costituiscono insomma un tutt'uno, ed è necessario dunque prevederne l'iter deliberativo (che di fatto non potrà che disgiungersi, essendo diversi i soggetti istituzionali che vi sono implicati) in tempi coordinati, così da poter realizzare alla fine un unico disegno unitario di riforma istituzionale.

È sembrato opportuno dunque introdurre nella legge statutaria tutto quanto è già negli attuali poteri di autodeterminazione della Regione, lasciando allo Statuto solo quelle materie per le quali l'attuale condizione della specialità sarda non consente ancora di deliberare. Perciò il presente disegno di legge statutaria è un testo corposo, nella quale sono stati inseriti, dopo un riferimento ai principi cui deve ispirarsi la Regione (a cominciare da quello fondamentale della tutela e valorizzazione della nostra identità in quanto comunità regionale), le norme sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, la forma di governo della Regione, la definizione dei compiti e dei reciproci rapporti tra i vari organi, le norme sulla ineleggibilità e incompatibilità, quelle sui potenziali conflitti di interesse, sulla trasparenza e sull'etica pubblica, sugli organi di garanzia, nonché la definizione dei rapporti tra la Regione e le autonomie territoriali "minori" nell'ambito di quello che dovrà essere il futuro sistema integrato delle autonomie.

I CONTENUTI DELLA LEGGE

a) Il Preambolo

Sono state condensate nel *Preambolo* le ragioni storiche e attuali dell'autonomia della Sardegna, nella convinzione che nessuna politica della Regione, qualunque ne sia il segno politico, possa rinunciare a riferirsi a questo patrimonio comune della cultura dei sardi. Protagonista fondamentale dell'esperienza autonomistica è la Comunità sarda, che viene qui definita in primo luogo attraverso le sue specifiche istituzioni democratiche (comuni, province, Regione) e in secondo luogo con riferimento ai rapporti con il territorio. Rispetto alla comunità regionale la Regione in quanto ente svolge funzioni di promozione dello sviluppo economico e civile, favorendo il passaggio – espressamente richiamato in legge –

“ad una società e ad un’economia fortemente fondate sulla conoscenza e sull’innovazione”. Pure rilevante, in questa parte iniziale della legge, è l’impegno che la Regione assume solennemente nei confronti delle generazioni future.

Nella seconda parte del *Preambolo* sono contenuti principi che improntano di sé tutta la legge: la tutela delle specificità territoriali (rappresentate dai piccoli Comuni “quali portatori di un peculiare patrimonio di tradizioni locali, di cultura e di identità”), la tutela delle minoranze storiche e linguistiche esistenti in Sardegna, lo sviluppo dei rapporti con le comunità di sardi all’estero, il riconoscimento dei valori positivi insiti nell’immigrazione (di cui, con scelta di fondo che merita d’essere sottolineata, si “favorisce il pieno inserimento nella Comunità regionale”), la partecipazione convinta all’unità europea e, infine, la difesa ed estensione della continuità territoriale e la tutela del diritto alla salute.

b) Titolo I

Definisce l’oggetto della legge. Vi si configura uno spazio istituzionale nel quale agiscono più soggetti: la Regione stessa, della quale la legge regola l’organizzazione in tutti i suoi aspetti e la forma di governo; i Comuni e le Province, con i quali la Regione costituisce un “sistema” unitario e coordinato; l’esercizio del diritto di iniziativa legislativa popolare e il referendum regionale.

c) Titolo II

E’ espressamente dedicato alla partecipazione e ai rapporti con la comunità. Consta di 8 articoli, dei quali i primi due (artt.2 e 3 della legge) riguardano la partecipazione (con l’espressa previsione dell’accesso “a tutte le reti tecnologiche e comunicative” nonché alla diffusione dell’innovazione tecnologica sul territorio; e con un inedito riferimento alla “democrazia telematica”) e la legalità, imparzialità, efficienza e trasparenza dell’azione amministrativa.

Gli articoli successivi (4-9) sono interamente occupati dai referendum, nelle tre forme del referendum abrogativo, propositivo e consultivo. Degna di nota, per la sua portata innovativa è qui specialmente la disposizione che introduce il referendum propositivo (art.6), enunciato ma non disciplinato nell’art.15 dello Statuto attualmente vigente. Si tratta evidentemente di uno strumento importante che viene messo nelle mani dei cittadini, i quali possono concretamente “legiferare” (in sostituzione dell’organo competente che sia rimasto inerte o che non abbia recepito la proposta popolare eventualmente presentata) e ciò non più solo nel senso di “cancellare” una norma vigente ma in quello, ben più incisivo, di scriverne una nuova, che in caso di successo della proposta referendaria, diviene legge o regolamento.

d) Titolo III

Riguarda la forma di governo della Regione. Diviso in 7 capi, si estende dall’art.10 all’art.28. Contiene innanzitutto, all’art.10, la previsione delle regole e doveri dell’attività politica e

all'art.11 una disciplina di massima dei costi della politica.

L'intero capo II è dedicato al Consiglio regionale. Composto di 80 consiglieri, eletti contestualmente al Presidente a suffragio universale diretto con sistema elettorale maggioritario, il Consiglio ha durata di 5 anni ed ha naturalmente piena autonomia organizzativa, funzionale, finanziaria e contabile a norma del suo Regolamento. Le funzioni del Consiglio sono di approvare le leggi, verificare e controllare l'attività del Presidente e della Giunta (oltre ad altre funzioni che gli siano attribuite dallo Statuto o dalle leggi). Sono rigorosamente previste le garanzie delle minoranze, le modalità di elezione degli organi, le funzioni del Presidente del Consiglio, la costituzione (le cui modalità sono lasciate al Regolamento) dei gruppi consiliari.

Si tratta, come si vede, di una disciplina dei poteri e del funzionamento dell'Assemblea già oggi contenuta nello Statuto, ma non è irrilevante che essa venga adesso attratta nell'alveo della legge fondamentale. L'art.14, in particolare, dispone che il Regolamento consiliare assicuri la tutela dei diritti dell'opposizione e preveda l'istituzione di un portavoce delle opposizioni.

Il capo III ha per oggetto il Presidente della Regione, eletto a suffragio universale diretto contestualmente al Consiglio regionale. Le sue funzioni, oltre a quelle di rappresentanza della Regione, sono nel dirigere la politica della Giunta e nell'esserne responsabile, nel nominare e revocare gli Assessori e nel determinarne gli incarichi, nel nominare e revocare i rappresentanti della Regione presso enti e aziende, nell'indire le consultazioni per il rinnovo degli organi regionali, nel promulgare le leggi ed emanare i regolamenti regionali. Allo scadere della metà legislatura il Presidente deve inoltre presentare al Consiglio regionale una sua relazione sullo stato del programma e sulle iniziative che intende ancora intraprendere nell'arco residuo della legislatura. Pur non votando, il Consiglio è dunque chiamato a un momento "alto" di dibattito politico sullo stato di realizzazione del programma e in genere sulla politica della Giunta.

Il Presidente ha – in particolare – la facoltà di nominare e revocare gli Assessori, attribuendo loro gli incarichi ecc. : si tratta di un punto sul quale è opportuno insistere, perché prefigura un rapporto Presidente-Assessori certamente in larga parte diverso da quello tradizionale. Bisogna tenere conto in proposito che nel modello di governo delineato dal disegno di legge (e in parte già attuato nella prassi di questa legislatura e della precedente) il Presidente è personalmente titolare di una responsabilità politica specifica, che deriva direttamente dall'investitura ricevuta col voto popolare sul suo nome: egli deve realizzare in conseguenza un programma che ha costituito la base della sua proposta agli elettori e quindi della sua stessa elezione; e per far ciò deve dunque poter contare su una squadra di Assessori che non siano più (come accadeva nel sistema del passato) rappresentanti ognuno di una componente della maggioranza, ma siano invece suoi collaboratori diretti e in quanto tali esecutori partecipi e attivi del programma. Ciò comporta

inevitabilmente un rafforzamento dei poteri del Presidente anche all'interno della Giunta, una sua maggiore facoltà di organizzare il lavoro dentro la Giunta e in generale un suo rapporto con i propri Assessori improntato alla fiducia personale e alla confidenza reciproca. Per altro questa scelta di fondo è resa più chiara dal capo IV, dedicato alla Giunta regionale. Qui gli Assessori sono stabiliti in "non più di 8" (il che, nel ridurre l'attuale numero di 12, assume anche il significato di porre un limite a estensioni non motivate delle cariche), si stabilisce l'incompatibilità assoluta tra la carica di Assessore e quella di Consigliere regionale, si delineano le funzioni specifiche della Giunta (la prima delle quali consiste nell'attuare il programma sulla base degli indirizzi del Presidente) e in definitiva si pongono le premesse per la collaborazione degli Assessori con il Presidente.

La scelta poi di comunicare preventivamente al Consiglio la nomina degli Assessori (chiedendo al Consiglio stesso un parere motivato: art.19, comma C), scelta che potrebbe apparire a prima vista in contraddizione con l'affermata responsabilità del Presidente nello scegliere la "sua" squadra, risponde all'esigenza di rafforzare e valorizzare il rapporto dialettico che si vuole istituire tra esecutivo e legislativo. Questa stessa preoccupazione ha ispirato il disegno di legge nel prevedere il rapporto di metà legislatura davanti al Consiglio. Il capo V configura i rapporti tra Consiglio e Presidente. Si tratta di uno dei punti chiave della legge: l'art.22, che apre il capo V, tratta della mozione di sfiducia, esaminando il caso di una eventuale crisi nei rapporti tra Consiglio e Presidente. Si è seguita qui una strada ispirata all'obiettivo della governabilità: la sfiducia può essere votata, ma presuppone una mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei componenti il Consiglio e approvata per appello nominale, a maggioranza assoluta dei consiglieri regionali. L'approvazione della mozione di sfiducia comporta lo scioglimento del Consiglio e l'indizione di nuove elezioni (naturalmente sia per eleggere il nuovo Consiglio che il nuovo Presidente).

Il capo VI (ineleggibilità e incompatibilità) introduce, attraverso una analitica elencazione di casi, principi di portata generale, che corrispondono ad una visione etica della politica e del suo rapporto con le istituzioni. Si tratta di uno dei contenuti necessari della legge statutaria. Il capo VII (consiglio delle autonomie locali) prevede un organo di rappresentanza istituzionale degli enti locali con funzioni consultive e di proposta e ne regola l'organizzazione e il funzionamento. Si tratta di una conseguenza rispetto al principio – enunciato nel Preambolo – della piena collaborazione tra Regione e enti territoriali minori, nell'ambito di quel modello di governo che – lasciandosi alle spalle il centralismo dell'ente Regione del passato – punta decisamente sul sistema reticolare delle autonomie.

In stretta continuità con questa impostazione si pone il successivo Titolo IV.

e) Titolo IV

È questo il titolo nel quale sono delineate le responsabilità degli enti minori, Comuni e Province. L'art.29 definisce il Comune "l'istituzione politica di base, alla quale sono attribuite tutte le funzioni amministrative". Solo "per assicurarne l'esercizio unitario, tali funzioni

possono essere conferite alla provincia o alla Regione”.

Seguendo un indirizzo ormai affermatosi a livello nazionale (ed europeo) si fa qui riferimento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Alla Regione è riservato di disciplinare (con propria legge o regolamento) “l’organizzazione e lo svolgimento delle funzioni comunali e provinciali quando sussistano esigenze unitarie, che richiedano una regolamentazione uniforme su tutto il territorio regionale” (art.30). Sono altresì regolate in questo capo le circoscrizioni comunali e provinciali e la possibilità per i comuni montani di costituirsi in Comunità montane (artt.31-32).

f) Titolo V

Il Titolo, composto di 4 articoli, concerne le fonti (qualità normativa, procedimento legislativo, testi unici e regolamenti).

Si tratta di una parte della legge di notevole portata innovativa, nella quale spicca la disposizione sulla qualità normativa (art.33), volta a migliorare la qualità della normazione regionale, sia nella forma che nella sostanza. Scopo dichiarato è quello di garantire disposizioni più chiare e di immediata comprensione per il cittadino, ma anche leggi all’altezza degli obiettivi perseguiti.

Più in generale, si vuole dar vita ad un sistema normativo nel suo complesso più ordinato e alla portata dei cittadini; ciò anche attraverso lo strumento del testo unico (art.35). Si è ritenuto di non prevedere la possibilità per il Presidente di porre la questione di fiducia. Egli può però chiedere che un disegno di legge sia approvato senza emendamenti (art.34). La disposizione in materia di regolamenti (art.36) costituisce uno dei punti qualificanti dell’intero disegno di legge. In analogia con quanto previsto dalla Costituzione per le Regioni a statuto ordinario, e in coerenza con fatto che il potere regolamentare è uno strumento fondamentale di attuazione delle scelte politiche della Regione, e rientra pertanto – quale aspetto peculiare dei rapporti tra organi di governo – nella più ampia materia della forma di governo regionale (“decostituzionalizzata” all’art.15 dello Statuto per essere regolata dalla presente legge), si è ritenuto di disciplinare il potere regolamentare nel disegno di legge. Si è dunque conferito, con formula volutamente molto ampia, alla Giunta il potere regolamentare in via generale. Ciò anche allo scopo non secondario di consentire l’adozione dei regolamenti (per loro natura più tempestivi della legge) in tempi brevi, evitando l’iter più lungo comportato dall’approvazione da parte del Consiglio.

Di particolare rilievo è la previsione della possibilità di emanare i regolamenti di delegificazione in base ad una legge regionale che determini le norme generali regolatrici della materia e disponga l’abrogazione delle leggi vigenti. Ciò in conformità con la tendenza – manifestatasi anzitutto a livello statale – a ridurre l’utilizzo dello strumento legislativo a favore di quello regolamentare, così da semplificare e riordinare l’ordinamento giuridico, riducendo la grande massa di norme che lo affligge.

g) Titolo VI

Riguarda gli organi di garanzia. Introduce la Consulta di garanzia statutaria, composta di 5 membri, dei quali 4 eletti dal Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti ed uno dal Consiglio delle autonomie locali con la medesima maggioranza. Scelti tra i magistrati anche a riposo delle varie giurisdizioni, tra i professori universitari ordinari in materie giuridiche e tra gli avvocati con almeno 15 anni di professione, restano in carica 7 anni e costituiscono un "organo indipendente della Regione, dotato di autonomia organizzativa e amministrativa, con funzioni consultive e di garanzia".

La Consulta esprime parere, se richiesto da soggetti istituzionali, sulla conformità alla Costituzione, allo Statuto e alla legge ex art.15 dello Statuto delle delibere legislative, prima della loro promulgazione. Tale funzione però (è appena il caso di precisarlo) non si sovrappone in alcun modo al controllo esercitato dalla Corte costituzionale, in quanto oggetto dell'esame della Consulta sono solo progetti di legge, e non leggi promulgate e già in vigore.

Analogamente a quanto fa il Consiglio di Stato in ambito statale, la Consulta esprime il proprio parere obbligatorio sui regolamenti regionali. Se vi ravvisa un'illegittimità, li rinvia alla Giunta per il riesame. Svolge poi una particolare funzione consultiva per la salvaguardia dei diritti delle minoranze consiliari dei Comuni e delle Province, con limitati poteri di annullamento degli atti impugnati se in contrasto con norme statutarie o regolamentari. Compiti, questi, che per la loro delicatezza richiedono la totale indipendenza della Consulta dagli organi di governo regionale (il che giustifica le modalità di elezione dei componenti la Consulta, il loro mandato superiore alla durata fisiologica della legislatura ecc.).