



C E N S I S

**I CONSIGLI REGIONALI RINNOVATI ATTORI
DELLA RAPPRESENTANZA SOCIALE**

**1. Interpretare la rappresentanza,
riconoscere le nuove identità regionali**

Cagliari, 22 giugno 2001

PRESENTAZIONE DELL'INIZIATIVA

L'incedere discontinuo della stagione di riforme, che non lascia intravedere una guida pienamente consapevole dei processi che si possono determinare a partire dai provvedimenti di legge, suggerisce di ricercare e proporre possibili itinerari per una ricomposizione dei poteri che abbandoni ogni tentazione di reagire alla complessità sociale riproponendo versioni aggiornate di un ordinamento "a piramide" della filiera delle istituzioni rappresentative, ma che piuttosto privilegi soluzioni coerenti con una struttura sociale policentrica e molecolare come quella italiana.

Il programma di ricerca e comunicazione *I Consigli regionali rinnovati attori della rappresentanza sociale*, promosso dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome e dalla Fondazione Censis, si propone di contribuire all'attivazione di un laboratorio di riflessione politica e istituzionale che abbia come protagonisti i Consigli regionali.

Queste istituzioni rappresentano oggi uno snodo importante della forma di democrazia italiana, e le loro scelte - in particolare relativamente alla redazione dei nuovi Statuti - rappresenteranno anche un punto di riferimento determinante per le trasformazioni istituzionali a livello nazionale.

Il progetto prevede - grazie anche al contributo dei Consigli regionali di Sardegna, Umbria, Piemonte e Basilicata - l'organizzazione di quattro workshop di riflessione e dibattito rivolti ai consiglieri regionali, tesi a disegnare un percorso di approfondimento preliminare sul ruolo e sulle funzioni dei Consigli, al fine di integrare l'attività di definizione tecnico-giuridica e lo stesso confronto politico:

- 1° workshop - *Interpretare la rappresentanza, riconoscere le nuove identità regionali* (in che modo comprendere, interpretare e rappresentare le nuove composizioni sociali delle società regionali?);
- 2° workshop - *Ridefinire le funzioni di indirizzo e controllo* (come riorganizzare attività e strumenti dei Consigli in modo da valorizzarne le funzioni?);

- 3° workshop - *Garantire la cittadinanza: un preambolo per gli Statuti?* (quali diritti dei cittadini devono trovare garanzia nelle istituzioni regionali?);
- 4° workshop - *Promuovere lo sviluppo, dialogare con le autonomie funzionali* (quali strumenti programmatici e operativi, e quali relazioni devono essere attivate per contribuire alla promozione dello sviluppo locale?).

Il presente testo di base costituisce uno stimolo alla riflessione per il primo workshop, organizzato dal Consiglio regionale della Sardegna a Cagliari il giorno 22 giugno 2001.

INDICE

1. Bilanciare la decisionalità rinforzando la rappresentanza	Pag.	1
2. Il “nuovo regionalismo”: un quadro d’insieme delle innovazioni legislative	“	11
3. Il principio di specialità e il problema della rappresentanza	“	16
4. “Reinventare” i Consigli regionali	“	20
5. Una seconda camera: il consiglio delle autonomie locali	“	26
5.1. Una esperienza pilota: il Consiglio delle Autonomie locali della Regione Toscana	“	27
5.2. Una proposta valida anche per la Sardegna?	“	28
6. I Consigli regionali e il loro ruolo potenziale nell’integrazione comunitaria	“	30

1. BILANCIARE LA DECISIONALITÀ RINFORZANDO LA RAPPRESENTANZA

Nell'attuale fase della transizione politico-istituzionale, a tutte le Regioni si pone un problema aperto: quello di bilanciare il *primato della decisionalità* - insito nell'elezione diretta del presidente della Giunta come previsto dal nuovo sistema elettorale - con le *esigenze della rappresentanza* - vocazione istituzionale dei Consigli, oggi precipitati in una crisi di ruolo e in un indebolimento d'immagine. La questione è ben presente al dibattito istituzionale e politico, e viene percepita come nodo cruciale, sebbene al momento non emergano posizioni nette e definitive.

La ricerca di nuovi equilibri fra decisionalità e rappresentanza si impone con particolare intensità nelle regioni più vaste, a molteplicità di soggetti e comportamenti individuali e collettivi, a grande differenziazione territoriale, con implicite varietà di problematiche e di destini per le diverse componenti socioeconomiche e sociopolitiche locali. Ma emerge anche nelle realtà di minori dimensioni, spesso caratterizzate da disomogeneità altrettanto significative, almeno in termini relativi.

In effetti, dalle elezioni regionali dell'aprile 2000 i nuovi Presidenti delle Giunte, investiti della più vasta legittimazione elettorale diretta che si riscontri in Italia - e non a caso ribattezzati "governatori" -, hanno assunto un ruolo nettamente accresciuto rispetto a quello detenuto nel passato, appaiando alla funzione amministrativa quella della *rappresentazione* dell'elettorato, peraltro secondo forme enormemente amplificate dalla visibilità assunta sul proscenio determinatosi all'incrocio tra politica e *mass media*.

Entro tale scenario, la nuova veste dei Presidenti delle Regioni - artefici e protagonisti al tempo stesso di una svolta politica decisiva - è stata ancora più rimarcata nell'attuale piega del dibattito, incentrato - soprattutto per impulso delle regioni del Nord - sulla questione federalista e sulla legge costituzionale di riforma dell'ordinamento. La vertenzialità con lo Stato centrale in merito alla *devolution* dei poteri alle Regioni in campi sensibili come la sanità, la scuola, l'immigrazione, l'ordine pubblico è stata posta, del resto, al centro della recente campagna elettorale e appare in queste ore al tempo stesso come il banco di prova decisivo, che pone ipoteche sul futuro

della istituzione regionale, e la primaria cassa di risonanza dei nuovi protagonisti delle scene politiche.

Il nuovo sistema elettorale rappresenta un decisivo passaggio di discontinuità con il passato, specialmente riguardo alla tradizionale deficitaria imputazione di responsabilità (relativamente al funzionamento della macchina amministrativa e delle sue prestazioni) e alla stabilità di governo, finendo tuttavia per aprire questioni problematiche.

La riconfigurazione degli equilibri tra esecutivo e assemblea rappresentativa costituisce al momento la questione “politica” di maggiore impatto e assume tratti ancora più delicati con l’intervento di revisione costituzionale e il profilarsi della stagione neo-statutaria. La riforma costituzionale implica, infatti, la tendenziale *perdita di tre poteri fondamentali dei Consigli regionali*:

- di elezione del presidente della Giunta, e quindi di emanazione e legittimazione dell’esecutivo;
- di nomina dei vertici amministrativi, e quindi di determinazione e controllo diretto sugli apparati burocratici e le strutture tecnico-amministrative,
- di approvazione dei regolamenti, e quindi di monopolio dell’attività normativa.

Rispetto a quest’ultimo punto, è giusto notare che l’abrogazione della riserva consiliare di potere regolamentare rappresenta una soluzione razionale, dal momento che sarebbe stato del tutto inutile e irragionevole introdurre l’elezione diretta del Presidente e la formazione autonoma della Giunta regionale lasciando poi la guida politica e le scelte amministrative interamente soggette alla volontà del Consiglio e alle norme da esso dettate. Tuttavia, tale cambiamento radicale pone un problema senza individuarne la soluzione.

La riorganizzazione complessiva del sistema, conseguente a questi tre rilevanti cambiamenti, è affidata ai Consigli stessi attraverso la definizione dei nuovi Statuti, dischiudendo quindi spazi in cui scaricare le tensioni latenti tra i diversi organi delle istituzioni regionali, non condizionando gli esiti della fase neo-statutaria alle delusioni e frustrazioni di molti.

I Consigli regionali rimangono una *fondamentale sede di rappresentanza degli orientamenti politici e degli interessi territoriali*. I consiglieri, infatti, vengono eletti su base proporzionale (seppure con un cospicuo premio di maggioranza) e con scelta libera dei candidati nell'ambito delle liste, e non con criterio uninominale, sostanzialmente cooptativo, proprio al sistema elettorale del Parlamento nazionale.

Da un punto di vista empirico, la loro legittimazione a rappresentare è significativamente sostenuta dal modesto scarto riscontrato tra i voti validi ricevuti dai candidati Presidenti e quelli ricevuti dalle liste per la formazione del Consiglio, peraltro ridottosi tra la tornata elettorale del 1995 e quella del 2000 (tab. 1).

Tab. 1 - La "legittimazione" elettorale dei Consigli regionali

	Voti validi alle liste per il Consiglio in val. % sui voti validi ai candidati Presidenti nelle Regioni a statuto ordinario		
	1995	2000	Differenza 1995-2000
Piemonte	82,5	84,1	1,6
Lombardia	85,7	84,4	-1,3
Veneto	86,6	84,6	-2,0
Liguria	91,4	93,2	1,8
Emilia Romagna	91,8	93,2	1,4
Toscana	90,2	93,3	3,1
Umbria	93,7	94,5	0,8
Marche	89,3	94,1	4,8
Lazio	85,2	90,4	5,2
Abruzzo	91,1	95,0	3,9
Molise	92,5	96,5	4,0
Campania	90,6	93,3	2,7
Puglia	90,8	92,1	1,3
Basilicata	92,8	96,9	4,1
Calabria	89,7	97,0	7,2
Totale Rso	88,1	89,9	1,8

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Interno

A tale legittimazione della rappresentanza deve però poter corrispondere un adeguato campionario di strumenti per esercitarla: strumenti validi per l'esercizio dell'indirizzo generale (con il mantenimento di competenze normative e di incisività sui macro-atti di programmazione), delle funzioni di conoscenza e controllo dell'azione della Giunta e dell'amministrazione (che richiedono strutture adeguate in grado di supportarne effettivamente l'esercizio), di comunicazione nei confronti dei cittadini (in assenza della quale la rappresentanza è destinata ad sterilirsi rapidamente).

Si tratta di obiettivi perseguibili se la stesura degli Statuti rappresenterà un momento in cui le diverse istanze sedimenteranno in un "patto" tra Presidenti e Consigli che dia *pienezza di poteri di governo* ai primi e *pienezza di capacità di rappresentanza* ai secondi.

Tuttavia, al momento è difficile prevedere se le tensioni legate alla redistribuzione dei poteri all'interno dell'istituzione regionale si possano tradurre concretamente in regole chiare finalizzate alla ricomposizione degli equilibri. A ben vedere, si profila il rischio che la questione venga nuovamente affrontata con una logica propria alla visione tradizionale, concentrata esclusivamente sulla filiera verticale della piramide istituzionale (Stato, Regioni, Province, Comuni) e dei suoi organi (esecutivi, assemblee, strutture tecnico-amministrative). Non è quindi infondato il dubbio che si inneschino conseguentemente dinamiche di conflittualità vertenziale inter- e intra-istituzionale.

È certo invece che tale trascinarsi impedirebbe di cogliere l'invocazione di una società policentrica e molecolare che richiede un *modello poliarchico di governo e accompagnamento*: modello che implica una distribuzione dei poteri tra soggetti - e non solo livelli - diversi, funzionalmente specializzati, anche non necessariamente legittimati da procedure elettorali universalistiche, secondo una architettura orizzontale e non a filiera verticale.

Del resto, le stesse dinamiche di sviluppo (economico, sociale, territoriale) della realtà italiana, e l'affermazione di funzioni pubbliche non tradizionali (la programmazione concertata, le autonomie funzionali), dimostrano come vi siano nella società nuovi soggetti e nuovi strumenti, una pluralità e una complessità di orientamenti e comportamenti da conoscere, interpretare e valorizzare.

Per ciò stesso la rappresentanza non è esclusivamente quella politico-istituzionale: è anche quella territoriale e dei soggetti sociali e funzionali. Non c'è dubbio che oggi i vecchi canali di rappresentanza sociale siano in grave regressione, lasciando spazio prevalentemente alle identità territoriali e alle rappresentanze localistiche. Ma proprio per questo occorre riflettere con attenzione alle fenomenologie attuali e specialmente occorre ragionare sulle virtù e i limiti delle attuali esperienze.

La natura della composizione sociale del Paese è profondamente cambiata negli ultimi decenni. Sono cambiate le forme del lavoro e i rapporti con il lavoro; sono mutati i meccanismi e i contenuti dei processi di acculturazione, socializzazione, riconoscimento; e le tante trasformazioni intervenute in diverse altre fenomenologie sociali ed economiche richiedono uno sforzo di conoscenza e interpretazione, specialmente riguardo a:

- l'evoluzione delle forme di condensazione sociale (la famiglia, i localismi, i soggetti di socializzazione e di rappresentanza);
- la riattivazione dei processi di coesione (contro le nuove forme di marginalizzazione e i conflitti generazionali ed etnici);
- la riconfigurazione delle identità territoriali (le nuove appartenenze, gli orientamenti e le rappresentazioni dei comportamenti e dei valori);
- i nuovi confini della molecolarità produttiva (l'evoluzione dei mercati, dei processi produttivi e della struttura delle imprese, l'emergere dei nuovi servizi);
- i percorsi dell'atipicità e della flessibilità del lavoro (le punte di eccellenza e le aree di regressione, le domande di condensazione);
- i comportamenti elettorali, e in particolare l'astensionismo cresciuto in modo significativo negli ultimi anni (solo un aspetto del più generale problema di crisi dei circuiti di partecipazione e di identificazione con i soggetti collettivi e di rappresentanza).

Si tratta, dunque, di acquisire una nuova consapevolezza di queste complessità e di ricercare gli strumenti che consentano ai Consigli una lettura costante delle loro evoluzioni.

Rispetto all'ultimo punto, in particolare, alcuni primi segnali importanti emergono dall'indagine realizzata dal Censis su un campione di 2.000 elettori all'uscita dei seggi delle consultazioni politiche del 13 maggio, certamente non esaustiva ma comunque orientativa. Sebbene il federalismo non venga ritenuto uno dei settori in cui è prioritario avviare una riforma radicale, tra gli italiani si è ormai consolidata la convinzione che occorra un robusto trasferimento di poteri e competenze dal centro alle Regioni e agli Enti locali, anche in settori che fino a non molto tempo fa si riteneva dovessero rimanere appannaggio esclusivo dello Stato centrale.

Dai risultati dell'indagine emerge, infatti, che il 65,4% degli intervistati ritiene che una nuova distribuzione dei poteri debba privilegiare il ruolo delle Regioni (38,2%, con un incremento di queste posizioni rispetto alle elezioni del 1994 pari a +6,2%) e quello delle autonomie locali (27,2%) (tab. 2).

Va sottolineato, nondimeno, come tale opinione riproduca differenziazioni territoriali non di poco conto, apparendo più radicata al Nord Est (81%, e in particolare 50,6% a favore della *devolution* alle Regioni), poi al Nord Ovest (66,5%) e al Centro (62,1%), infine nel Mezzogiorno (57,3%) (tab. 3).

Il tema della domanda crescente di decentramento e regionalismo si intreccia con la questione di "quale federalismo" attuare, con riferimento ai settori nei quali procedere allo spostamento in basso dei poteri e delle competenze. Se le Regioni ottengono dagli elettori un sostegno netto e trasversale rispetto alla centralità del loro ruolo in un processo di ridefinizione della forma della Repubblica, sui settori da sottoporre ad una redistribuzione dei poteri e delle responsabilità si rileva una interessante articolazione delle opinioni (tab. 4):

- secondo un'ampia maggioranza di elettori, solo la politica estera (82,2%) e la ricerca scientifica (65,8%) dovrebbero rimanere saldamente nelle mani dello Stato, e tale opinione risulta trasversale agli schieramenti politici e alle variabili sociodemografiche;
- su lavoro (75,1%), scuola (65,8%), sicurezza e ordine pubblico (58,4%), fisco (56,5%, ma 72,1% al Nord Est) ed economia (53,5%) si delineano maggioranze consistenti di elettori favorevoli al trasferimento dei poteri verso il basso e al ridimensionamento delle diverse forme di gestione centralizzata del potere;

- su immigrazione (52,2% favorevoli, 47,8% contrari) e previdenza (51,6% favorevoli, 48,4% contrari) si registra un sostanziale bilanciamento tra opinioni contrapposte.

Tab. 2 - Opinioni degli elettori sui soggetti istituzionali ai quali dare più potere, anni 1994 e 2001 (val. %)

	1994	2001	Differenza 1994-2001
Stato centrale	36,1	32,6	-3,5
Regioni	32,0	38,2	6,2
Province e Comuni	28,8	27,2	-1,6
Non so	3,1	2,0	-1,1
Totale	100,0	100,0	

Fonte: indagine Censis, 2001

Tab. 3 - Opinioni degli elettori sui soggetti istituzionali ai quali dare più potere per circoscrizione geografica, anno 2001 (val. %)

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Stato centrale	32,4	16,1	34,7	41,2	32,6
Regioni	37,1	50,6	40,1	30,9	38,2
Province e Comuni	29,4	30,4	22,0	26,4	27,2
Non so	1,1	2,9	3,2	1,5	2,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001



Tab. 4 - Opinioni degli elettori sui settori nei quali occorre aumentare i poteri di Regioni ed Enti locali per circoscrizione geografica, anno 2001 (val. %)

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Lavoro	65,2	83,1	77,0	77,7	75,1
Scuola	61,5	59,7	69,1	61,7	62,6
Sicurezza	65,3	65,8	53,6	50,8	58,4
Fisco	58,4	72,1	51,4	48,5	56,5
Economia	53,6	62,7	50,3	49,8	53,5
Immigrazione	53,6	58,0	54,2	46,5	52,2
Previdenza	50,1	55,8	50,6	51,1	51,6
Ricerca scientifica	40,8	24,2	29,4	37,0	34,2
Politica estera	23,4	15,8	12,5	17,1	17,8

Fonte: indagine Censis, 2001

Il dispiegamento delle nuove fenomenologie sociali richiamate ha reso obsoleti anche gli stereotipi sociali territoriali e le rappresentazioni usuali del tessuto sociale delle regioni, richiamando così la necessità di individuare nuove linee di lettura dei fenomeni di evoluzione sociale e di ridefinizione delle identità territoriali, nonché del rapporto che esiste tra queste e il ruolo di rappresentanza esercitato dai Consigli.

Tale ruolo assume ancora più evidenza oggi che i “governatori” sono rimasti “imprigionati” nella decisione di essere decisionisti, nella deriva dello scambio “meno rappresentanza più potere decisionale”, aggiustati a *fare rappresentazione ma non rappresentanza e identità regionale*:

- né rappresentanza elettorale, perché espressione di un consenso indotto dal nuovo sistema elettorale e dalla deriva di personalizzazione mediatica della politica, con un suffragio comunque sensibile agli ondivaghi smottamenti elettorali;
- né rappresentanza politica, perché sostenuti da una coalizione di partiti che nel frattempo si scompone e si ricompone, e perché designati generalmente secondo logiche di partito di stampo centralistico, spesso senza alcun ancoraggio originario con la realtà locale;

- né rappresentanza istituzionale, perché in alto impantanati nella contrattazione vertenziale con lo Stato (con il rischio di subordinare alla valenza politica e ideologica della vertenzialità il principio per cui l'autonomia e l'indipendenza vanno coniugate con gli obiettivi connessi all'efficienza amministrativa e al perseguimento di nuove opportunità di sviluppo, rappresentando in ciò dei mezzi e non piuttosto dei fini in sé) e perché in basso non in grado finora di strutturare rapporti funzionali con le assemblee e i soggetti territoriali intermedi (anzi, non mancano tensioni e potenziali conflitti, alimentati dal timore dell'emergere di una sorta di "neocentralismo" regionale, tanto da determinare tra molti soggetti locali un atteggiamento di prudenza verso l'ipotesi di regolazione regionale delle autonomie);
- né rappresentanza sociale, perché assiepati sulla dimensione verticale della filiera politico-istituzionale non riescono a raccogliere e a identificare i bisogni e le istanze sociali reali.

In una società che è divenuta nel tempo sempre più molecolare, senza punti di condensazione sociale e aggregazione intermedia, la via maestra per governare il sistema è sembrata quella di accrescere il tasso di decisionalità, per fare sintesi - semplificandola - della complessità economica e sociale, piuttosto che perseguire una uscita poliarchica coerente con tale pluralismo strutturale. Ma la verticalizzazione della decisionalità senza rappresentanza allontana inevitabilmente il decisore dal tessuto reale degli interessi e degli orientamenti su cui deve intervenire, riproponendo la suggestione sterile del primato della politica in versione regionalizzata e riducendo l'efficacia effettiva della sua azione. Il processo decisionale rischia così lo svuotarsi di senso, l'incapacità di "fare futuro", la riduzione a esercizio di gestione dell'esistente, e i "governatori" rischiano di fare mera rappresentazione.

Di qui il ruolo fondamentale dei Consigli regionali come *punto di snodo primario di una poliarchia responsabile*, di una architettura distribuita dei poteri e delle istanze di rappresentanza, per evitare l'*inviluppo antidemocratico* della transizione politico-istituzionale secondo due derive inerziali parallele:

- da *primato della decisionalità come fine in sé* e altare contrattuale nella filiera istituzionale verticalizzata;

- e da contemporaneo *sfilacciamento in basso di oligopoli tecnico-politici e localismi di interessi di élite* o segmenti sociali rimasti senza rappresentanza.

I Consigli regionali, per la loro modalità di elezione e per la loro funzione, devono più di ogni altro soggetto istituzionale porsi il problema del riconoscimento di tale pluralità di individualità e delle nuove identità sociali, essendo chiamati ad interpretarne le esigenze e i valori, nonché a rappresentarne gli interessi e le propensioni.

Oltretutto, il venir meno a livello regionale della forma di governo parlamentare, con il rapporto di fiducia tra governo e maggioranza consiliare, non solo crea rapporti (e problemi) del tutto nuovi tra esecutivo e assemblea, ma allo stesso tempo determina cambiamenti rilevanti anche all'interno del Consiglio, tra consiglieri di maggioranza e consiglieri di opposizione, tutti ugualmente decurtati dei ruoli tradizionali. Paradossalmente questa crisi di ruolo investe di più la maggioranza stessa che, pur avendo ottenuto la quota più cospicua dei voti degli elettori e il mandato a governare, ha perso la funzione di espressione e sostegno della Giunta e non ha nemmeno la funzione connaturata di "fare opposizione". I consiglieri - di maggioranza e di opposizione - hanno interessi e destini, almeno da questo punto di vista, convergenti. Perdendo potere di incidenza sulle scelte dell'esecutivo, rimane da recuperare appieno la *fondamentale funzione di rappresentanza della società regionale e di comunicazione con essa*.

In tale prospettiva, occorre andare al di là della tentazione di risolvere il problema della rappresentanza come puro meccanismo politico, e quindi come pura configurazione dei poteri dei Consigli. Specialmente in ragione della stesura dei nuovi Statuti regionali, è opportuno un lavoro di cesello nella definizione dei poteri che attengono alle valenze decisionali e di quelli che attengono alle valenze di rappresentanza, con una progressiva riorganizzazione dell'attività di produzione normativa e di quella di monitoraggio e controllo. La fase neo-statutaria può rappresentare così un passaggio decisivo nell'assunzione di responsabilità in merito al *paradosso di un policentrismo senza poliarchia*, fornendo una opportunità eccezionale per intervenire sul *divario*, manifesto ma non soprinteso, *tra policentrismo reale e governo legale del Paese*.

2. IL “NUOVO REGIONALISMO”: UN QUADRO D’INSIEME DELLE INNOVAZIONI LEGISLATIVE

Dell'ondata riformatrice che, in modo disarticolato e non univoco, negli ultimi anni ha coinvolto il Paese a tutti i livelli, le Regioni sono rimaste sostanzialmente ai margini fino alla promulgazione della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, “Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni”. Questo testo - che, tra i vari compiti, aveva anche quello di “coprire costituzionalmente” (Bartole) le riforme amministrative intervenute nel frattempo con i decreti Bassanini - ha rappresentato infatti il punto di inizio per un riallineamento delle Regioni italiane alle innovazioni che, a partire dal 1993, hanno consentito agli Enti locali di conoscere una inedita stabilità e autorevolezza di governo.

Considerato, quindi, che il regionalismo italiano e le stesse Regioni, ancora una volta, si sono dimostrate meno pronte a cogliere le nuove occasioni di cambiamento offerte da una situazione politica sul piano nazionale in forte evoluzione, deve essere sottolineato che, proprio attraverso le innovazioni che sono intervenute a partire dal 1999 a livello regionale, questa distanza sembra essersi ridotta e che le riforme in atto sembrano dischiudere una nuova stagione per il regionalismo in Italia.

Ciò naturalmente comporta un riassetto, sia sotto il profilo interno sia sotto quello esterno, di tutti gli attori istituzionali, politici e sociali che costituiscono la trama e l’ordito del tessuto regionale.

Proprio in considerazione dell’avvenuta adozione anche a livello regionale di uno schema di tipo neoparlamentare - nel quale, cioè, vi è un forte rafforzamento dell’esecutivo grazie all’elezione diretta da parte del corpo elettorale del Presidente della Giunta regionale -, è necessario che tutti gli organi siano preparati e strutturati in modo adeguato ad affrontare i cambiamenti in atto, senza far perdere al proprio ruolo rappresentatività e incisività.

I primi attori di questa trasformazione sono, in questa prospettiva, i Consigli regionali. Essi, infatti, pur non essendo più cogestori della politica regionale, potranno e dovranno interpretare un nuovo ruolo che possa

garantire, sempre di più e sempre meglio, la capacità di essere autentici interpreti della rappresentanza della società regionale.

Un vasto e diversificato nuovo processo di “regionalismo” è in atto nel nostro Paese come effetto di tre atti normativi:

- la legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, “Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni”;
- il testo approvato in seconda deliberazione, a maggioranza dei componenti, dal Senato della Repubblica l’8 marzo 2001 intitolato “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, che sarà sottoposto a referendum confermativo ex art. 138 nell’autunno prossimo;
- infine, per quanto riguarda più specificamente le Regioni a statuto speciale, la legge costituzionale 31 gennaio 2001 n. 2, “Disposizioni concernenti l’elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano”.

Questi tre provvedimenti costituiscono l’architrave di un nuovo modello di regionalismo al quale sono chiamati a dare risposta tutti gli attori istituzionali, politici, sociali ed economici.

La legge costituzionale 1/1999 costituisce il primo acconto di quella riforma in senso federale dello Stato che, con alterne fortune, è in cantiere da quasi dieci anni. Da un lato la legge ha determinato una completa trasformazione, sotto il profilo sia formale che sostanziale, dello Statuto regionale, dall’altro ha modificato profondamente la forma di governo regionale.

Quanto al primo aspetto, la riforma conferma un modello di tipo propriamente regionale: essa infatti, riformando gli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, attribuisce alle Regioni una competenza *statutaria*, e non un’autentica competenza *costituzionale* (analoga a quella di cui normalmente dispongono gli Stati membri dei Paesi con un ordinamento federale, come ad esempio i *Länder* tedeschi). Una competenza, dunque, che non estende alle entità regionali la disciplina dei diritti e dei doveri dei cittadini (D’Atena).

Quanto al secondo aspetto - il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale -, la legge contiene tre diverse discipline: una di principio

(elezione a suffragio universale e diretto del Presidente) ma “virtuale”, in quanto derogabile dai nuovi Statuti ex art. 122, c. 5; una “a regime”, derivante dall’approvazione dei futuri nuovi Statuti, ex art. 123, c. 1.; infine, una “transitoria”, destinata a valere fino all’entrata in vigore dei nuovi Statuti, già applicata nelle elezioni regionali del 2000 (Volpi).

Prendendo in considerazione, innanzitutto, i nuovi Statuti regionali, le novità che sono state introdotte toccano tre punti: la procedura per l’adozione dello Statuto, il suo contenuto, i rapporti con le altre fonti del diritto.

Il *procedimento di adozione dello Statuto* non è più “bifronte”: quest’atto, infatti, viene a perdere la sua connotazione allo stesso tempo statale e regionale, in quanto non è più necessario, ex originario art. 123, l’intervento della legge di approvazione del Parlamento. Oggi lo Statuto è atto propriamente regionale, approvato e modificato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. L’unico possibile intervento del Governo è l’impugnazione, entro trenta giorni dalla pubblicazione, davanti alla Corte costituzionale, mentre un quinto dei consiglieri o un cinquantesimo degli elettori regionali possono - entro tre mesi dalla pubblicazione - proporre un referendum “approvativo”, ai sensi del nuovo art. 123, c. 3.

Rilevanti modifiche riguardano anche il *contenuto dello Statuto*, che non si limiterà più a disciplinare l’organizzazione interna della Regione, potendo spingersi invece nella disciplina della forma di governo regionale - espressione fino ad oggi esclusivamente dottrinale - che appare trovare un limite costituzionale soltanto nell’impossibilità (ex art. 126) di dare vita a forme di governo di tipo presidenziale, cioè caratterizzate dall’assenza sia dello scioglimento anticipato sia dell’istituto della fiducia.

In questo senso deve essere sottolineato con chiarezza che l’elezione diretta del Presidente della Regione non prefigura di per sé, *tout court*, un sistema di tipo presidenziale. Lo schema neoparlamentare, cioè quello adottato a partire dal 1993 nei Comuni, nelle Province, e dal 2000/2001 anche nelle Regioni, mantiene una delle due caratteristiche peculiari del modello parlamentare: lo scioglimento dell’assemblea prima della sua scadenza naturale, meccanismo totalmente assente nei regimi propriamente presidenziali.

Infine, per quanto riguarda i *rapporti tra le fonti del diritto*, l'art. 123 prevede che lo Statuto si limiti a determinare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione: inevitabilmente, spetterà al legislatore regionale individuare la disciplina di dettaglio.

Prima di trattare la legge costituzionale 2/2001 appare opportuno delineare i tratti principali delle modifiche al titolo V approvate dal Parlamento e oggetto di referendum confermativo ex art. 138 Cost. nell'autunno prossimo.

Nato dall'esigenza di adeguare l'ambito delle competenze regionali - tanto legislative quanto amministrative - alla nuova impostazione che l'ordinamento si è dato a seguito della legge 59/1997 e del D.lgs. 112/1998 (che hanno introdotto concretamente il decentramento amministrativo), questo testo presenta contenuti fortemente innovativi dell'assetto del governo territoriale, dei rapporti tra Stato e Regioni, tra Regioni ed Enti locali, e della stessa configurazione delle autonomie territoriali.

Anzitutto, il disegno riformatore mira a garantire pari dignità costituzionale a tutti gli enti politici territoriali, che sono contitolari, nei limiti reciproci stabiliti dalla Costituzione, dei poteri e delle attribuzioni che sono manifestazioni proprie della volontà popolare (art. 114). Inoltre, il testo sopprime tutte quelle norme costituzionali nelle quali sicuramente è presente l'impronta "statalista" ed anche formalista, vale a dire gli articoli che concernono i controlli di legittimità sugli atti sia delle Regioni sia degli Enti locali, nonché il commissario del Governo e le circoscrizioni di decentramento amministrativo statale in periferia. La restante parte del testo si può dividere in quattro punti (Cerulli Irelli):

- l'assetto delle funzioni, con la distinzione tra legislazione esclusiva e legislazione concorrente, riservando alla potestà esclusiva dello Stato una serie di materie espressamente elencate (art. 117, c. 2), alla legislazione concorrente ulteriori materie (art. 117, c. 3) e alla legislazione esclusiva delle Regioni tutte le restanti materie (art. 117, c. 4);
- il "regionalismo differenziato" (art. 116), secondo uno schema analogo a quello adottato in Spagna. È prevista cioè la possibilità da parte di ciascuna Regione di negoziare con lo Stato forme e condizioni particolari di autonomia che incidano soprattutto sul piano amministrativo e finanziario, ma che possano estendersi anche al versante legislativo e

della legislazione esclusiva (in quest'ultimo caso limitatamente ad alcune materie);

- i principi di localizzazione della finanza contenuti nel nuovo art. 119. La norma, pur rinviando alla legislazione ordinaria, afferma l'importante principio che Regioni ed Enti locali si reggono con finanza propria, salva l'esigenza di perequazione. Inoltre, la norma introduce la territorialità dell'imposta, cioè il principio per cui il gettito prelevato da un territorio dovrà poi essere restituito almeno in parte al territorio di appartenenza;
- l'eliminazione di ogni controllo statale sulle leggi regionali (art. 127), così come la legge costituzionale 1/1999 aveva disposto a proposito degli Statuti. È da sottolineare come questo testo sottragga al Parlamento il controllo di merito sulle leggi regionali per contrasto con gli interessi nazionali (art. 127 Cost.). Tutto il peso del controllo sarà quindi sulle spalle della Corte costituzionale, chiamata ad occuparsi di Statuti e leggi regionali su impugnazione del Governo della Repubblica o dello Stato, se ci si adegua alla nuova norma dell'art. 114 (Barbera).

3. IL PRINCIPIO DI SPECIALITÀ E IL PROBLEMA DELLA RAPPRESENTANZA

In questo quadro di rivoluzione costituzionale ancora incompiuta e incompleta deve essere evidenziata la posizione delle Regioni a statuto speciale che, paradossalmente, a causa della maggiore garanzia che deriva agli Statuti speciali dall'essere approvati con legge costituzionale, hanno visto deteriorata la loro posizione nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, ormai libere da qualsiasi controllo statale nella fase di approvazione dei nuovi Statuti.

Per ovviare almeno in parte a questa discriminazione *a contrario*, il legislatore costituzionale ha approvato la legge 2/2001 recante disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Questa, apportando puntuali modifiche a tutti e cinque gli Statuti speciali, riproduce integralmente quanto disposto dalla legge costituzionale 1/1999 in ordine all'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni ad autonomia ordinaria. Inoltre, la legge costituzionale prevede che le Regioni speciali, con legge regionale sottratta a controllo statale (con l'unica possibilità per il Governo di promuovere questione di legittimità davanti alla Corte), approvata a maggioranza assoluta e sottoponibile a referendum, possano determinare la propria forma di governo e, specificamente, il sistema elettorale, i rapporti fra gli organi, il referendum. Pertanto, con la legge costituzionale 2/2001, le Regioni a statuto speciale colmano quel *gap* che si era formato nel processo di riforma rispetto alle Regioni a statuto ordinario.

In questa prospettiva, è opportuno chiedersi quale futuro possa avere il *principio di specialità* - che caratterizza l'autonomia delle cinque regioni a Statuto speciale - e quali possibili soluzioni possano essere adottate per garantire quello che è un "principio di regime, non disponibile nell'ambito del potere di revisione" (Labriola).

Certo è che nella storia del regionalismo italiano il principio di specialità, pur nella sua unità valoriale, è stato declinato e applicato con esiti diversi, più o meno brillanti, dalle singole Regioni a statuto speciale. Esso ha svolto una funzione importante: ha dato modo alle Regioni che, per vari motivi, erano qualificate come "speciali" - cioè erano caratterizzate da maggiore

autonomia statutaria e finanziaria - di sviluppare le loro “forme e condizioni particolari di autonomia”.

Ma, proprio in considerazione del fatto che i moderni ordinamenti federali tendono a superare il principio di specialità, in quanto tendono a superare i riparti di competenza basati sulle enumerazioni di materie, fino a quando le Regioni ad autonomia speciale riuscirebbero a preservare la loro “speciale” autonomia rispetto ad altre Regioni?

Probabilmente, soltanto ripensando e rivitalizzando i Consigli regionali potrebbe continuare a vivere il principio di specialità. Altrimenti questo principio si caratterizzerebbe esclusivamente in merito a una differenza con le altre Regioni sul piano dell'autonomia finanziaria. Ma anche questa distinzione, quanto potrebbe durare? Per quanto tempo e fino a quando le cinque Regioni a statuto speciale potrebbero “resistere all'assalto” - che appare sempre più giustificato - delle Regioni ordinarie?

Sembra evidente che soltanto in virtù di un forte impulso da parte dei Consigli regionali - per alcuni già “parlamenti regionali” - a ricercare un nuovo ruolo nello sviluppo dei valori fondanti, delle proprie ragioni profonde, delle “storie” che hanno caratterizzato la loro nascita - senza sfociare nel becero isolazionismo, oppure nel “nazionalismo” regionale - questo principio potrà continuare a trovare un posto importante nell'ambito dell'ordinamento costituzionale.

Pertanto, una soluzione efficace e percorribile che possa dare nuovo vigore al principio di specialità si trova - anch'essa - nel rilancio, politico e istituzionale, dei Consigli regionali.

Le principali novità (ex L. Cost. 2/2001) dello Statuto della Regione Sardegna

Art. 15

1. Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta regionale e il Presidente della Regione.
2. In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione, sulla base dei principi di rappresentatività e di stabilità, del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta regionale, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali. Le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio regionale comportano lo scioglimento del Consiglio stesso e l'elezione contestuale del nuovo Consiglio e del Presidente della Regione se eletto a suffragio universale e diretto. Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dal Consiglio regionale, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso.
3. La legge regionale di cui al secondo comma non è comunicata al Governo ai sensi del primo comma dell'articolo 33. Su di essa il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione.
4. La legge regionale di cui al secondo comma è sottoposta a referendum regionale, la cui disciplina è prevista da apposita legge regionale, qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.
5. Se la legge è stata approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio regionale, si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un trentesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio regionale.

Art. 16

1. Il Consiglio regionale è composto da ottanta consiglieri eletti a suffragio universale, diretto, uguale e segreto.

Art. 35

1. Il Presidente della Regione è il rappresentante della Regione autonoma della Sardegna.
2. Un componente della Giunta regionale assume le funzioni di Vicepresidente della Regione.
3. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale.

4. “REINVENTARE” I CONSIGLI REGIONALI

Il processo di riforma in atto a livello regionale si inquadra perfettamente all'interno di quello che, a partire dalla legge 81/1993, è avvenuto negli Enti locali. Ispirata ad una logica di tipo neoparlamentare, anche questa riforma è infatti volta ad assicurare una certa forza agli esecutivi e ad offrire agli elettori la possibilità di scegliere il vertice istituzionale sul quale concentrare tutte le responsabilità di governo. In questo quadro, è necessario chiedersi quale ruolo possano svolgere i Consigli regionali.

Il Consiglio, infatti, ha perso il potere tutto politico di creare un governo regionale, eleggendone i membri, ed anche lo stesso potere di scioglimento è ormai vincolato dal principio dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, facendo sì che la decisione di sfiduciare il Presidente - decretando così il proprio autoscioglimento - certamente non venga presa “a cuor leggero” dai consiglieri.

Inoltre, i consiglieri tendenzialmente perdono le speranze di divenire assessori, in quanto è possibile che questi ultimi vengano scelti al di fuori del Consiglio. Il Consiglio regionale perde il potere di effettuare le nomine dei vertici delle strutture amministrative dipendenti dalla Regione (potere in capo al Presidente). E, soprattutto, sul piano delle fonti e della produzione normativa, il Consiglio perde il monopolio normativo degli atti regionali, essendo i regolamenti regionali ormai non più nella competenza consiliare, ma appartenendo alla piena disponibilità della Giunta (ex nuovo art. 121, c. 4, Cost.).

Mettendo in crisi anche la funzione regolamentare del Consiglio si pone rimedio a una particolare stortura dell'ordinamento regionale, ad una autentica anomalia, che però non fa che rilanciare la necessità che i Consigli regionali trovino un nuovo ruolo, “reinventando” se stessi.

I perni sui quali lavorare per rendere anche i Consigli regionali protagonisti di queste riforme in atto sono incentrati su tre funzioni:

- la capacità di *essere nuovi interpreti della rappresentanza*;
- la capacità di *valorizzare il potere di indirizzo e controllo*;

- la capacità di *incidere in Europa*, forti della loro specialità e della loro identità.

Nodale è il punto riguardante la rappresentanza. Si registra oggi la necessità di un cambiamento profondo del modo di fare rappresentanza: le tradizionali capacità e modalità sono in declino, perché i vecchi, grandi soggetti intermedi non riescono ad essere portatori delle nuove identità e dei mutati interessi di una società che si trasforma rapidamente, e si vanno destrutturando perché non riescono più ad esprimere l'identità di ciò che rappresentano, ma rimangono ancorati a stereotipi ormai desueti.

Più in particolare, oggi le istanze della rappresentanza si fondono con quelle della "rappresentazione" aprendo in ciò spazi interessanti, ma in qualche modo "inevitabili" per i protagonisti della sfera pubblica.

L'identità territoriale, l'identità etnica, l'identità delle nuove forme di lavoro e delle professioni emergenti hanno bisogno di interpreti che ne riconoscano il valore di trasformazione sociale, le inquadrino nelle derive socioeconomiche storiche, siano in grado di accompagnarne lo sviluppo senza determinare "sfasature" nell'impasto tra il nuovo che sopraggiunge ed il vecchio che persiste.

Questo lavoro di riconoscimento e rappresentazione delle identità sembra quanto mai utile soprattutto nelle regioni caratterizzate da una intensa proliferazione soggettuale, dalla presenza di nuovi settori economici e nuovi rapporti di lavoro, dal protagonismo delle autonomie funzionali e dalla "vivacità amministrativa" degli enti locali.

A monte di ciò è inevitabile procedere ad una "mappatura" del policentrismo, dei bisogni dei soggetti e del loro sistema di relazioni. Una mappatura che non può essere meramente descrittiva, ma che deve contenere in sé l'individuazione dei punti di eccellenza, a partire dalla loro originalità e modernità, dalla loro capacità di innovare nel rispetto delle vocazioni e dello spirito regionale, dalla loro capacità di fare sistema, dalla riproducibilità reale delle esperienze innovative, dalla sinergia con le linee di sviluppo tracciate dalla programmazione regionale.

Le istituzioni regionali, ma segnatamente i Consigli, possono operare con successo su questo fronte purché non pretendano di irrigidire in camicie istituzionalizzanti ciò che nello spazio di poco tempo può cambiare. La riscrittura degli Statuti rappresenta dunque un'occasione per ribadire nuovi

ruoli e funzioni e per mettere a punto dei meccanismi procedurali, rinviando alla concertazione con le forze sociali economiche ed istituzionali, l'individuazione degli interessi e delle identità da rappresentare. Questo, piuttosto che proporre rigide soluzioni, magari richiamandosi a principi come quello della sussidiarietà che non è soluzione se diventa mera ritualità senza anima.

Il Consiglio regionale, anche per ottemperare ai possibili nuovi ruoli fin qui prefigurati, è chiamato ad una revisione delle modalità di esercizio delle proprie attribuzioni, rompendo alcuni elementi di continuità con il passato. La questione della rappresentanza, in particolare, coinvolge sia la forma di governo sia il sistema elettorale.

Per quanto riguarda la forma di governo, non ha senso tornare indietro rispetto all'elezione diretta del Presidente della Regione, come non ha senso ribadire o, peggio ancora, rivendicare una "centralità assembleare" ormai solo di facciata. Appare più utile l'inserimento nello Statuto di una riserva di regolamento (piuttosto che di legge) che, con un meccanismo di riparto di attribuzioni, separi la legge - attribuzione nel nostro caso propria del Consiglio - dal regolamento - atto di competenza dell'esecutivo -, permettendo così di evitare conflitti di competenze e l'innescare di processi che rischierebbero di indebolire l'intera tenuta dell'assetto statutario.

In più, proprio perché il Consiglio non potrà più essere cogestore della politica regionale, cioè sarà estraneo propriamente al *continuum* del rapporto maggioranza consiliare-Giunta - tipico di un "rapporto di fiducia", meccanismo che invece qui è esterno al circuito assembleare -, dovrà lavorare per chiedere, se non imporre, all'esecutivo una trasparenza nelle scelte politiche, in quelle amministrative e nella gestione del bilancio.

Tre sono i punti su cui fare leva: controllo, partecipazione, legislazione.

Riducendo la centralità dei tradizionali strumenti ispettivi delle interrogazioni e delle interpellanze - una forma di controllo politico dell'assemblea sull'esecutivo che ha già dimostrato di essere assai sterile -, potrebbe essere assai più interessante ed efficace la previsione nello Statuto di un parere vincolante, così come ad esempio è prescritto nella Costituzione americana da parte del Senato, sulle nomine dei vertici amministrativi, oppure - garantita la certezza dei tempi - un parere, almeno consultivo, sui principali atti dell'esecutivo.

Peraltro, per svolgere al meglio le funzioni di controllo appare essenziale che il Consiglio regionale sia dotato di propri strumenti conoscitivi, alternativi e autonomi rispetto a quelli dell'esecutivo. In particolare, proprio in fase di indagine e di documentazione, appare sempre più necessaria per ogni Consiglio l'istituzione e l'organizzazione di un apparato conoscitivo, o meglio di un "servizio studi" - come quello, ad esempio, della Camera dei deputati -, in grado di fornire su ogni provvedimento un dossier agile ma al tempo stesso completo.

D'altronde è proprio sotto il profilo della conoscenza, e quindi della capacità di acquisire informazioni al pari, se non meglio, dell'esecutivo, che si gioca la partita Consiglio-Giunta. Peraltro, così facendo si aumenterebbe anche la capacità rappresentativa del Consiglio, elevandone la soglia.

Allo stesso tempo, è necessario incrementare le cosiddette *hearings*, cioè l'elemento partecipativo della fase conoscitiva, in quanto ravvicinando i centri di decisione alle sedi reali degli interessi si permette una più immediata ricezione delle pressioni e delle istanze dei gruppi sociali intermedi (Pegoraro).

Da questo punto di vista, il sistema elettorale proporzionale adottato in Sardegna pare mantenere tutta la sua efficacia e funzionalità. Peraltro, come noto, a differenza delle Regioni ordinarie prima della riforma costituzionale del 1999 (ex art. 122 Cost.), le Regioni ad autonomia speciale hanno sempre avuto il potere di darsi la propria legge elettorale. In particolare, per quanto riguarda la Sardegna, la legge regionale 6 marzo 1979 n. 7, per l'elezione del Consiglio regionale della Sardegna, così come riformata dalla legge regionale 27 agosto 1992 n. 16 (e con gli ulteriori aggiustamenti della legge regionale 9 dicembre 1997 n. 34), prevede che 64 seggi vengano assegnati attraverso il sistema elettorale proporzionale, mediante riparto nelle singole circoscrizioni (le quattro province) e recupero dei voti residui in un collegio unico regionale, permettendo così il recupero dei resti soltanto alle liste che hanno ottenuto almeno un quoziente intero in una circoscrizione provinciale oppure 30.000 voti complessivi. Invece, i restanti 16 seggi vengono assegnati, in un eventuale secondo turno, mediante il riparto in una circoscrizione regionale. Pertanto l'elettore vota su due schede (una per la circoscrizione provinciale e una per quella regionale) e ha la facoltà di attribuire una sola preferenza.

Peraltro, anche in seguito ai problemi politici conseguenti tra le circoscrizioni provinciali e quella regionale e sempre in base a quella fase “omologativa” tra Regioni ordinarie e speciali incentrata sulla legge costituzionale n. 2 del 2001, questo sistema elettorale è stato modificato.

Infatti, anche la Regione Sardegna ha adottato – ai sensi dell’art. 3 comma 3 della legge 2/2001 - un sistema elettorale che è proporzionale per la ripartizione dell’80% dei seggi nei collegi provinciali con preferenza unica e che, invece, ripartisce i restanti seggi attraverso il premio di maggioranza del 20% (in una lista di coalizione bloccata), attribuito alla coalizione legata al candidato Presidente che risulta eletto direttamente.

In questo senso l’elettore ha potuto, ad esempio per le Regioni a statuto ordinario nelle elezioni regionali del 2000:

- votare solo per la parte proporzionale, con o senza l’aggiunta di una preferenza unica nel rigo apposito;
- votare in modo coerente per ambedue le competizioni (Presidente e liste);
- votare in modo incoerente tra le due competizioni (Presidente della lista A e lista B), il cosiddetto voto disgiunto;
- votare solo sulla parte del premio, cioè votare soltanto la lista “del candidato Presidente”.

E’ da notare che, soprattutto dopo le modifiche del 1997, questo sistema elettorale “transitorio” per le Regioni a statuto speciale ha dimostrato – quando posto in essere – di funzionare abbastanza bene ed in questo senso si potrebbe mantenere così anche nel nuovo Statuto.

Per quando riguarda invece la legislazione, non si può non notare che le Regioni, in trenta anni di vita, hanno prodotto una grande quantità di leggi al punto tale che anch’esse, al pari del Parlamento nazionale, ormai sono state costrette, attraverso i testi unici, ad uno sfondamento normativo.

In questo senso una produzione minore di atti normativi e, tendenzialmente, sempre più di tipo regolamentare, dovrebbe portare ad un minor numero di leggi regionali e ad una loro maggiore qualità, anche redazionale. Solo attraverso una revisione del procedimento legislativo improntato a criteri di efficienza e rapidità è possibile mantenere, anche senza istituzionalizzarlo,

un canale aperto con realtà come le autonomie funzionali, alimentando un modello a rete e facendo leva sulla capacità e la forza rappresentativa di tipo quantitativo, ma soprattutto qualitativo, dei Consigli regionali.

Questa scelta contribuirebbe allo stesso tempo a rafforzare il principio di specialità conferendo ad esso nuova forza e giustificazione, e permetterebbe l'emersione e la valorizzazione di nuove domande di rappresentanza come quelle da parte di enti - anche privati - erogatori di servizi pubblici o da parte del mondo imprenditoriale che oggi, nel momento della redazione dei nuovi Statuti regionali, sembrano non essere recepite.

In questo senso deve essere valorizzato il *modello poliarchico* sia sul piano istituzionale sia sul piano relazionale, evitando un accentramento regionale che possa portare anche a una frammentazione locale.



5. UNA SECONDA CAMERA: IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Tra le varie proposte emerse nel dibattito degli ultimi anni è stata spesso discussa l'opportunità di istituire in ogni Regione, a fianco del Consiglio regionale, una seconda assemblea composta da rappresentanti degli Enti locali. L'introduzione di un bicameralismo regionale né paritario né perfetto è sembrata, infatti, una risposta possibile all'esigenza di maggiore rappresentatività e pluralità nei processi decisionali.

In merito, la prima proposta presa in esame è il frutto del lavoro della Commissione di consulenza legislativa della Regione Emilia Romagna, presentata per la prima volta nel 1995. Si tratta di una progetto denominato "Proposta federalista per l'Italia", pubblicato nel volume *Il Federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia* (1996) a cura di Mariucci, Bin, Cammelli, Di Pietro, Falcon. In sintesi, l'ottica in cui si muove questa proposta è quella di *federare al centro le Regioni e parallelamente federare le autonomie locali nella Regione*, "sostituendo al triangolo Stato, Regioni, autonomie locali (per il quale ogni livello istituzionale decentrato dialoga direttamente con il centro ricevendo da esso legittimazione) una relazione essenzialmente binaria, tra Stato (federale) e Regioni (federate) da un lato, e Regioni e sistemi di autogoverno locale, dall'altro, facendo delle Regioni centri di valorizzazione e regolazione dei sistemi di autonomie locali".

Il progetto mirava infatti a dar vita ad un sistema federale con una piena partecipazione delle Regioni alla formazione degli organi di vertice dello Stato (Senato delle Regioni, elezione dei giudici della Corte costituzionale) e, dall'altro, ad attribuire alle Regioni piena potestà ordinamentale sugli Enti locali.

Successivamente, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome presentavano una proposta di "riforma costituzionale dello Stato in senso federalista", approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il 7 novembre 1996, che, risentendo del lavoro svolto dalla commissione di studio della Regione Emilia Romagna, nonché dei primi rilievi sollevati in sede politica, istituzionale e dottrinale a tale lavoro, pretendeva di federare le Regioni nello Stato centrale e gli Enti locali nella

propria Regione, istituendo una seconda assemblea regionale denominata Consiglio (o Camera) regionale delle Autonomie locali.

Anche nella relazione conclusiva della commissione governativa presieduta dall'on. Maroni, approvata il 18 gennaio 1996, si presentavano delle modifiche ordinamentali tese ad accentuare il ruolo delle Regioni, prefigurando una certa regionalizzazione del sistema delle autonomie locali.

Peraltro, in un'ottica di maggiore rispetto degli Enti locali, si prevedeva un nucleo minimo indefettibile di funzioni proprie degli Enti, nonché il loro accesso diretto alla Corte costituzionale per l'impugnazione di leggi, statali o regionali.

5.1. Una esperienza pilota: il Consiglio delle Autonomie locali della Regione Toscana

Nell'ambito di questo dibattito, la Regione Toscana è stata tra le prime a scegliere di dar vita ad un Consiglio delle Autonomie locali. Istituito inizialmente con legge regionale 21 aprile 1998 n. 22, poi sostituita dalla più recente legge regionale 21 marzo 2000 n. 36, il Consiglio delle Autonomie locali della Regione Toscana è l'organo di rappresentanza delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane presso la Regione. Il suo scopo è quello di favorire l'intervento diretto degli Enti locali nei processi decisionali della Regione e di attuare il principio di raccordo e consultazione permanente tra Regione ed Enti.

In particolare, al Consiglio compete la formulazione di pareri obbligatori sui principali atti normativi della Regione, compresi il bilancio e il piano di sviluppo. I pareri obbligatori, istruiti dall'Ufficio di presidenza del Consiglio delle Autonomie locali, una volta deliberati, vengono inviati al Presidente del Consiglio regionale e alle Commissioni consiliari per la necessaria presa d'atto. L'Ufficio di presidenza è costituito dai presidenti delle Province, dai sindaci dei Comuni capoluogo, dai presidenti delle Comunità montane e da delegati dei Consigli comunali.

Il Consiglio delle Autonomie locali toscano è composto da 50 membri e i presidenti dell'Anci regionale, dell'Urpt, dell'Uncem regionale e della Lega regionale delle autonomie locali sono, con diritto di parola, invitati

permanenti alle sedute, insieme con il presidente della Giunta regionale, i componenti della stessa, nonché i consiglieri regionali.

Peraltro, il primo periodo di attività ha conferito a tale organismo una maggiore rappresentatività, grazie all'introduzione di un sistema elettivo per i suoi componenti (in prima applicazione erano invece designati dalle associazioni) e di maggiori competenze in ordine all'ambito di espressione dei pareri obbligatori. Oltre a ciò, esso ha denotato soprattutto la sua incidenza nel processo legislativo, in quanto la percentuale di accoglimento da parte del Consiglio regionale delle osservazioni avanzate si è attestata intorno al 50%: un dato certamente di tutto rispetto per un organismo ancora alla ricerca di una sua propria identità.

5.2. Una proposta valida anche per la Sardegna?

Anche nel progetto di revisione del titolo V della Costituzione (art. 7) è stato inserito quest'organo, denominato Consiglio regionale delle Autonomie o Consiglio delle Autonomie locali.

Naturalmente, tale Consiglio, come ogni strumento o meccanismo istituzionale, è suscettibile di usi diversi a seconda delle finalità che ci si prefigge: può diventare un mezzo per "federare" gli enti territoriali, coinvolgendoli in alcune decisioni della Regione; oppure può essere un canale privilegiato per fare condividere agli Enti locali le decisioni del livello regionale che maggiormente li vedono interessati, non intaccando con ciò la sfera della loro autonomia politica.

Più esattamente, il grado di rilevanza e di incidenza che può essere attribuito all'organo collegiale di rappresentanza delle autonomie locali è di tre tipi:

- nella sua forma *forte*, potrebbe essere propriamente una seconda camera con poteri e funzioni diverse da quelle del Consiglio regionale, sul modello, ad esempio, del *Bundesrat* tedesco o del Senato americano;
- nella sua forma *intermedia*, potrebbe essere organizzato come il Consiglio delle Autonomie locali della Regione Toscana. Esso potrebbe essere chiamato ad entrare nei processi di governo e nel procedimento legislativo attraverso pareri obbligatori e quindi vincolanti;

- nella sua forma *debole*, potrebbe avere un mero ruolo consultivo che, *mutatis mutandis*, potrebbe assomigliare ad una sorta di Cnel regionale o di Conferenza Stato-Regioni rispetto all'articolazione Consiglio-Giunta regionale.

Di queste tre scelte, certamente l'attribuzione di un mero ruolo consultivo rappresenta quella meno adatta a fare fronte alle nuove esigenze di rappresentanza emergenti. In merito, non si può non sottolineare la scarsa utilità della stessa Conferenza permanente Regioni-Enti locali, istituita con decreto del Presidente della Giunta regionale della Sardegna il 18 novembre 1993 n. 331, in attuazione di un protocollo d'intesa tra Giunta regionale e associazioni delle autonomie locali del 5 giugno 1991. Questo organismo sembra essere infatti incapace, in virtù della sola possibilità di esprimere pareri consultivi, di incidere direttamente sui processi decisionali.

In questo senso, la sperimentazione a livello regionale di una camera rappresentativa degli Enti locali può costituire un primo passo verso il nuovo assetto delle autonomie locali nel nostro Paese: un assetto ad architettura poliarchica, non calato dall'alto, ma costruito a partire dalle realtà e dai bisogni locali.

6. I CONSIGLI REGIONALI E IL LORO RUOLO POTENZIALE NELL'INTEGRAZIONE COMUNITARIA

Un altro ruolo da sviluppare per i Consigli regionali è quello giocato nell'integrazione europea. Il tema è particolarmente rilevante sia per quanto riguarda la garanzia del livello di autonomia politica delle Regioni, sia con riferimento al deficit democratico che l'Unione europea si porta con sé dalla sua nascita.

Innanzitutto è necessario sottolineare che l'attenzione per questo tema ha condotto alla creazione, nel 1997, di una Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni d'Europa (Calre), la cui prima riunione si è tenuta ad Oviedo, in Spagna, e l'ultima l'anno scorso a Firenze.

Il ritardo nel considerare il livello regionale per una maggiore integrazione europea nasce essenzialmente dall'incapacità dell'Unione di qualificarsi come associazione di Stati e, allo stesso tempo, scaturisce dalla difficile riconduzione ad una categoria unitaria di enti territoriali infrastatali che hanno natura giuridica e politica, ambito e competenze, molto diversi.

È da sottolineare, infatti, che il riconoscimento comunitario delle Regioni inizia soltanto in relazione ad una prospettiva economica e sociale (articolazione dei Fondi strutturali), e che solo successivamente si è manifestato in modo formale attraverso il riconoscimento istituzionale delle Regioni come enti con personalità giuridica - accettandone quindi la distinta dimensione giuridica e politica - nella creazione del Comitato delle Regioni.

Pertanto, si è progressivamente passati dall'accettazione del decentramento regionale dei Paesi membri che già possedevano questa organizzazione territoriale all'auspicio per una generalizzazione di tale processo anche negli Stati membri con struttura territoriale unitaria, nonché all'atteggiamento favorevole verso l'ingresso delle Regioni nello schema istituzionale dell'Unione - sebbene il Comitato delle Regioni abbia, a tutt'oggi, soltanto funzioni di carattere consultivo.

Un *foro di parlamenti regionali*, concepito non come una mera riunione di Regioni dotate di parlamenti, bensì come una riunione di parlamenti di enti regionali che presentano problemi specifici rispetto alle questioni europee, dovrebbe essere promosso dagli stessi Consigli regionali nell'ambito della

nuova specificità di funzioni - sempre più di controllo e meno di cogestione politica.

Le conclusioni - inevitabilmente aperte - portano a ritenere che sarà possibile riconoscere le nuove identità regionali, interpretandone la rappresentanza, soltanto se i Consigli regionali avranno la capacità e la forza - nella fase redazionale dei loro nuovi Statuti - di non arroccarsi su posizioni di tipo vetero-assembleari, e se riusciranno ad affrontare le nuove sfide poste dalla ricerca del loro nuovo ruolo senza il timore di perdere la loro identità e rappresentatività.

Le nuove identità regionali passano sia attraverso una valorizzazione del modello poliarchico e della prassi politico-istituzionale della *devolution* della *devolution*, sia sostenendo un rapporto con le forze sociali di tipo concertativo non istituzionalizzato, garantendo tra l'altro anche che le istanze delle autonomie funzionali non vadano perdute nel sistema di governo e nel processo legislativo. Così i Consigli avranno reinventato se stessi trovando nuovi canali di consenso e di rappresentanza a cui attingere, e dando nuova linfa vitale anche al principio dell'autonomia speciale.