CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

QUATTORDICESIMA LEGISLATURA

DOC. N. 20/XIV

Richiesta di parere su disegno di legge costituzionale n. 2923 di iniziativa dei Senatori Sanna, Cabras e Scanu su: Modifica degli articoli 15 e 16 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di composizione ed elezione del Consiglio regionale

pervenuto il 17 novembre 2011

Il Ministro
per i Rapporti con le Regioni
e per la Coesione Territoriale

Roma, 14-11-2014

Prot. n. 471 | 1027 | Uscita

Le comunico, al fine di acquisire il parere del Consiglio Regionale, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto, come modificato dall'art. 3 della legge Costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, che è stato presentato al Senato il disegno di legge costituzionale n. 2923, di iniziativa dei Senatori Sanna, Cabras e Scanu, recante "Modifica degli articoli 15 e 16 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di composizione ed elezione del Consiglio Regionale".

Le allego, pertanto, il relativo disegno di legge, già disponibile sul sito Internet del Senato.

Raffaele Fitto

On. Claudia Lombardo
Presidente del Consiglio Regionale
della Sardegna
Via Roma, 24
09123 Cagliari

Il Presidente
del Senato della Repubblica

Roma, 17 OTT. 2011
Prot. n. 8234 /S

20/10/11

D.L.

Onorevole Ministro,

La informo che in data 26 settembre 2011 è stato presentato al Senato il seguente disegno di legge costituzionale di modifica dello Statuto speciale per la Sardegna:

SANNA ed altri. - "Modifica degli articoli 15 e 16 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di composizione ed elezione del Consiglio regionale" (2923)

Le trasmetto in allegato il testo del predetto disegno di legge, affinché il Governo possa dare comunicazione dell'avvenuta presentazione al Consiglio regionale, secondo quanto disposto dall'articolo 54, comma secondo, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

Analoga segnalazione è stata trasmessa al Ministro per i rapporti con il Parlamento.

Con i migliori saluti.

(All. 1)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
GABINETTO
19 OTT. 2011
N. 3382 / GAB 50

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Segreteria del Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale
18 OTT 2011
Prot. n. 1254

Onorevole
Dott. Raffaele FITTO
Ministro per i rapporti con le Regioni
e per la coesione territoriale
R O M A

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 2923

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori SANNA, CABRAS e SCANU

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 SETTEMBRE 2011

Modifica degli articoli 15 e 16 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di composizione ed elezione del Consiglio regionale

TIPOGRAFIA DEL SENATO (225)

Mostra rif. normativi

Senato della Repubblica	XVI LEGISLATURA

N. 2923

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori SANNA, CABRAS e SCANU

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 SETTEMBRE 2011

Modifica degli articoli 15 e 16 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di composizione ed elezione del Consiglio regionale

Onorevoli Senatori. – Il Consiglio regionale della Sardegna, assemblea legislativa e rappresentativa della Regione autonoma della Sardegna, attualmente formata da ottanta consiglieri ai sensi dell'articolo 16 dello Statuto speciale, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni, ha visto per i suoi primi quaranta anni di storia una composizione via via differente, determinata dalla evoluzione demografica dell'Isola.

Le proposte sulla composizione del Consiglio regionale nella Consulta per l'elaborazione dello Statuto sardo e nella Costituente

Lo Statuto di autonomia, nella versione originaria approvata dalla Assemblea costituente, aveva utilizzato, per determinare la composizione quantitativa del Consiglio regionale, un unico criterio demografico, individuato nel rapporto di un consigliere ogni ventimila abitanti.

La decisione sul punto, a leggere gli atti e i documenti della Consulta statutaria e della Costituente, non appare tra quelle che registrarono discussioni articolate. Possiamo anzi dire che, se discussione ci fu, essa si svolse al di fuori dei lavori formali di Consulta e Costituente.

Il primo schema di Statuto, documento elaborato dalla Commissione speciale della Consulta nella terza e quarta tornata di discussione (30/31 dicembre 1946 e 8/10 gennaio 1947), individuava in cinquanta il numero dei deputati/consiglieri regionali. Tuttavia pochi mesi dopo, nella settima tornata straordinaria dei lavori (dal 15 al 23 aprile 1947), appare precisato un criterio demografico di composizione, in cui il «numero dei deputati» viene definito in «uno in ragione di ventimila abitanti».

Nell'Assemblea costituente, presso la sottocommissione per il coordinamento degli statuti speciali, fu adottata l'8 gennaio 1948 una «prima bozza di progetto di legge costituzionale» riguardante lo Statuto speciale della Sardegna, nel cui articolo 17 la proporzione è individuata in un consigliere ogni venticinquemila abitanti.

Ma nella seconda bozza del «progetto» (16 gennaio 1948), nel disegno di legge costituzionale (26 gennaio 1948) e all'atto dell'approvazione senza emendamenti (28 gennaio 1948) il parametro è ridefinito in un consigliere ogni ventimila abitanti.

La composizione del Consiglio regionale nelle prime nove legislature (1949-1984)

Sta di fatto che, nella Sardegna spopolata del secondo dopoguerra (1,2 milioni di abitanti), il primo Consiglio regionale, eletto nel maggio 1949, si compose di sessanta consiglieri. Nella seconda legislatura, un poderoso aumento di circa centomila abitanti in soli cinque anni portò la composizione a sessantacinque consiglieri, ed un analogo incremento demografico portò nella

terza legislatura a settanta consiglieri.

La quarta e la quinta legislatura registrarono una composizione fissata a settantadue consiglieri; la sesta e la settima legislatura rispettivamente a settantaquattro e settantacinque consiglieri regionali: in venti anni la popolazione è cresciuta di ulteriori centomila unità.

L'incremento demografico della seconda metà degli anni Settanta (simile a quello prodottosi nei primi dieci anni di vita autonomistica, con una Sardegna abitata dunque da circa 1,6 milioni di abitanti) porta il Consiglio regionale eletto nel giugno 1979 ad ottanta consiglieri. Quello eletto nel giugno 1984 ne conterà ottantuno.

La riforma del 1986 e la fissazione in ottanta del numero dei consiglieri. Analogia con la fissazione in Costituzione del numero dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

La revisione statutaria dell'articolo 16, avvenuta con la legge costituzionale 9 maggio 1986, n. 1, segna l'abbandono della indicazione rigida nello Statuto speciale del criterio del rapporto demografico e determina la composizione del Consiglio in ottanta membri, intendendo «sterilizzare», ai fini della determinazione del numero dei consiglieri, l'eventuale futura oscillazione – in aumento o in diminuzione – della popolazione residente.

La riforma dello Statuto ha percorso le tracce, dopo oltre venti anni, della riforma costituzionale concernente la composizione del Parlamento nazionale. In origine, la Costituzione italiana prevedeva che la Camera dei deputati fosse composta da un deputato ogni ottantamila abitanti (o frazioni superiori a quarantamila), ed il Senato della Repubblica da un senatore ogni duecentomila abitanti (o frazioni superiori ai centomila). Il nuovo testo degli articoli 56 e 57 della Costituzione, di cui alla legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, fissò il numero dei deputati in seicentotrenta e quello dei senatori in trecentoquindici, indipendentemente dalla evoluzione demografica del Paese.

Infine, le modifiche dello Statuto speciale introdotte con legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, hanno reso cedevole l'indicazione numerica di ottanta componenti, rendendola modificabile in aumento in funzione della esigenza, determinata dalla legge elettorale, di far ottenere alle liste collegate al candidato presidente vincitore il 60 per cento dei seggi consiliari. Per questo motivo, la composizione del Consiglio regionale sardo ha raggiunto nella tredicesima legislatura (2004) il numero di ottantacinque componenti, per tornare ad ottanta componenti nella presente quattordicesima legislatura (2009).

Il dibattito politico nel Consiglio regionale sardo sulla forma di governo della Regione e le proposte di revisione dello Statuto

Già nel dibattito politico avvenuto nel Consiglio regionale della Sardegna in occasione dell'esame della legge sulla forma di governo della Regione (2006/2007), si registrarono posizioni politiche sostanzialmente univoche circa la necessità di impedire, imponendo un vincolo che si sarebbe poi riflesso nella legge elettorale, che l'attribuzione di premi di maggioranza avesse effetti sulla consistenza numerica della assemblea legislativa. Essa veniva riconfermata in ottanta consiglieri, con una sorta di ricognizione della disposizione di rango superiore, in quanto si riteneva che l'indicazione dei componenti il Consiglio fuoriuscisse dalla competenza della «legge regionale statutaria», fissata dall'articolo 15 dello Statuto di autonomia, a determinare «la forma di governo della Regione».

Più recentemente, la Commissione autonomia del Consiglio regionale sardo ha approvato il testo una proposta di legge nazionale (costituzionale) che si pone l'obiettivo di ridefinire in cinquanta i componenti del Consiglio. La proposta è attualmente in discussione in Aula.

Le proposte di ampia revisione statutaria presentate nella XVI legislatura in Senato (v. atto Senato n. 1244, d'iniziativa del senatore Massidda, presentato il 27 novembre 2008, e atto Senato n. 2097, d'iniziativa del senatore Cabras, presentato il 7 aprile 2010) rivedono anch'esse la composizione del Consiglio, determinandola in sessanta membri.

Un nuovo Consiglio composto da 49 membri: una lettura attuale della rappresentanza politica nell'istituzione regionale in rapporto alla demografia, al territorio dell'Isola e alla «Democrazia 2.0»

Il presente disegno di legge costituzionale propone di modificare l'attuale articolo 16 dello Statuto di autonomia della Sardegna definendone tre contenuti: il numero dei consiglieri che compongono l'assemblea legislativa, eliminando la possibilità che la legge regionale ne consenta l'aumento in funzione di premio di maggioranza o per qualsivoglia altra possibilità; la possibilità che la legge elettorale regionale costituisca riserve di rappresentanza territoriale; la previsione che il sistema elettorale adottato mediante la legge regionale «statutaria» introduca misure per favorire la parità di genere nell'accesso alla carica pubblica di consigliere.

L'opzione dei proponenti è quella di determinare il numero dei consiglieri regionali in quarantanove membri, tra i quali è ricompreso, quale che sia il sistema elettorale che si decide di adottare, il Presidente della Regione, il cui *status* obbligato di componente dell'assemblea non è messo in discussione dalla attuale revisione statutaria. Si tratterebbe di un ridimensionamento di circa il 39 per cento della composizione attuale del Consiglio (come si è visto, oggi modificabile in aumento a seconda degli esiti elettorali).

Il ridimensionamento è simmetrico, per entità, a quello proposto dal disegno di legge costituzionale del Partito democratico (atto Senato n. 1178, presentato il 4 novembre 2008) al fine di rideterminare la composizione della Camera dei deputati (quattrocento componenti, di cui otto eletti all'estero) e del Senato della Repubblica (duecento componenti, di cui quattro eletti all'estero).

Scegliere un ordine di grandezza della composizione consiliare, diverso da quello eccessivamente ampio degli attuali ottanta consiglieri, significa anzitutto definire un'idea aggiornata della rappresentanza politica nella assemblea legislativa in rapporto alla demografia della Sardegna (ovvero prendere posizione rispetto alle diverse soluzioni che si possono dare alla definizione di questo rapporto).

La popolazione sarda, secondo l'ultimo dato ISTAT attualmente disponibile, rilevato nel marzo 2011, è di 1.675.268 abitanti, compresi gli stranieri residenti.

Ogni consigliere – degli ottanta previsti dalla norma statutaria (articolo 16) che si intende sottoporre a revisione – oggi «rappresenta» idealmente, nella media statistica, 20.941 abitanti: un dato non troppo distante dalla scelta proposta dalla Consulta statutaria e fatta propria dalla Assemblea costituente sessantatre anni or sono. Dobbiamo tuttavia supporre che, quello di un consigliere ogni ventimila abitanti, fosse un rapporto scelto anche in ragione della consistenza demografica della Sardegna di allora (1,2 milioni di abitanti).

I proponenti ritengono che sia buona regola che a bacini demografici più ampi corrisponda un rapporto di rappresentanza più grande, per evitare il sovradimensionamento, l'inefficienza e in ultima analisi la perdita di autorevolezza degli organi elettivi (ad una maggiore popolazione, minor numero di rappresentanti per abitante).

La nuova proporzione proposta tra abitanti ed eletti, escludendo il consigliere regionale eletto Presidente della Regione, è prossima a quella di un consigliere in ragione di 35.000 abitanti (34.901, per precisione aritmetica). Considerando il Presidente della Regione, è di uno in ragione di 34.189 abitanti. L'incremento del rapporto di rappresentanza sarebbe di circa il 71 per cento rispetto alla previsione originaria dello Statuto, e di quattro quinti precisi se si escludesse la figura del Presidente.

Per concludere l'illustrazione delle ragioni della proposta, limitatamente al rapporto rappresentanza/popolazione, può osservarsi che la ridefinizione della composizione del Consiglio regionale avrebbe l'effetto di «riassorbire» tutta l'evoluzione demografica della Sardegna dal 1947 ad oggi (+ 39 per cento circa) e di aumentare il rapporto di rappresentanza di circa un terzo.

Quali le ragioni che spingono a questo cambiamento?

In oltre sessanta anni le condizioni in cui si svolge il mandato consiliare nella assemblea sarda sono molto cambiate. Se da un lato è aumentata la frammentazione sociale e culturale, tipica delle società complesse, rendendo più difficile la rappresentanza politica, dall'altro si sono ampliati gli strumenti che la rendono interlocutrice reale di un numero elevato di cittadini. Strade e sistemi di trasporto interni – pur deficitari rispetto alla media delle dotazioni infrastrutturali nazionali – facilitano lo spostamento delle persone, ed hanno strappato dall'isolamento molte aree dell'Isola. Il mondo dell'informazione si è arricchito di radio, televisioni, giornali e nuovi media che crescono grazie alla utilizzazione della rete *Internet* e consente a gruppi e singoli, ed anche alle rappresentanze istituzionali che sappiano e vogliano avvalersene, contatti diretti e in tempo quasi reale sia con singoli, sia con grandi gruppi di persone. Anche il controllo dei cittadini sulla attività legislativa è reso più accessibile ed intenso dalla utilizzazione di questi mezzi, dando luogo a forme sempre più evolute di «Democrazia 2.0».

Nell'esercizio del difficile compito della rappresentanza, dunque, il numero molto elevato dei rappresentanti dell'assemblea legislativa in rapporto alla popolazione non è più indispensabile per dare sostanza alla democrazia, come probabilmente apparve ai padri dell'autonomia speciale nell'immediato secondo dopoguerra.

I valori che deve soddisfare una giusta proporzione tra popolazione ed eletti nel Consiglio regionale

Quali valori deve tutelare e soddisfare una «giusta proporzione» tra la popolazione sarda e i suoi eletti nella assemblea legislativa?

I più importanti, per i proponenti il presento disegno di legge di revisione statutaria, sono in

primo luogo la possibilità di rappresentanza dei diversi orientamenti politici, la possibilità di rappresentanza degli ambiti territoriali interni della Sardegna, la specificità di una assemblea legislativa rispetto ad una generica assemblea amministrativa o di rappresentanza politica.

Circa la rappresentanza dei differenti orientamenti politici, la proposta di revisione statutaria, se si ipotizza il mantenimento di un sistema elettorale a base proporzionale con premio di maggioranza, senza soglie di sbarramento né limiti per il recupero di resti in sede di collegio unico regionale, consentirebbe la presenza in Consiglio di liste autonome che ottengano, nel caso si collochino in maggioranza, circa l'1,7 per cento dei voti validi; sarebbe necessario poco meno di un punto in più, nel caso tali liste si collochino tra le minoranze.

Si escludono in questa sede valutazioni più approfondite in ordine al diritto di tribuna delle forze politiche minori, poiché la possibilità che esse siano rappresentate nel Consiglio dipende dal sistema elettorale prescelto dal legislatore regionale. Tuttavia si ritiene che, anche con accentuazioni del sistema elettorale in senso maggioritario, il «valore» della rappresentanza politica sia sufficientemente tutelato dalla indicata composizione.

Quanto alla rappresentanza territoriale, occorre anzitutto ricordare che, come afferma l'articolo 24 dello Statuto speciale, «i consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione» e la loro attività istituzionale non trova limite nell'essere eletti in una circoscrizione provinciale. Quando ci si riferisce al valore politico/statutario della relazione territoriale, essa è da intendersi come finalizzata – attraverso il contatto diretto, reale e privilegiato con una porzione dell'Isola – alla migliore rappresentanza dell'intera regione.

A parere dei proponenti, alla necessità di interpretare la volontà di un numero maggiore di cittadini conseguirà il vantaggio di favorire l'esercizio del mandato consiliare con un profilo più generale e meno volto alla tutela di interessi particolari.

Valutando l'opposto interesse a non vedere disperso il radicamento territoriale e la possibilità di contatto e di verifica della attività istituzionale, resa astrattamente più semplice da una rappresentanza istituzionale più folta, si può rilevare come, a legge elettorale invariata, la riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale nella misura proposta non elimina la possibilità di rappresentanza anche alla più piccola delle attuali circoscrizioni provinciali. Il legislatore regionale potrà, in sede di eventuale riforma della legge elettorale, definire regole che – senza annullare il valore della uguaglianza del voto – salvaguardino la rappresentanza consiliare di territori della Sardegna (quasi sempre aree storiche e identitarie) connotati dal fenomeno dello spopolamento.

Infine, si è presa in considerazione la questione della specificità di funzioni della assemblea con primarie competenze legislative (di tipo esclusivo su molte importanti materie, indicate nell'articolo 3 dello Statuto) rispetto ad altre assemblee che decidono su materie, pur rilevanti nella vita delle comunità, ma di natura amministrativa.

Le assemblee legislative istruiscono di norma le proposte di legge in commissioni che devono garantire la possibilità della presenza delle (principali) forze politiche rappresentate, all'interno delle quali si specializzano le competenze sulle materie. Il numero di consiglieri individuato per la nuova composizione consente, senza dubbio a prezzo di una profonda ristrutturazione rispetto all'attuale assetto, il mantenimento della articolazione dei lavori del Consiglio regionale in fasi preparatorie in cui operino commissioni legislative. Tale soluzione rende possibile incrementare l'efficienza del procedimento legislativo, evitando al Consiglio regionale di imporre, con numeri troppo ridotti, un regime «assembleare» dove tutto il lavoro si svolge nelle fasi plenarie della sua attività.

La possibilità per la legge elettorale di istituire riserve di rappresentanza territoriale

La proposta di revisione dell'articolo 16 dello Statuto sardo introduce, a favore del legislatore regionale, la possibilità di prevedere che la legge elettorale assicuri una riserva di rappresentanza indefettibile per «determinate aree territoriali dell'Isola, geograficamente continue e omogenee, interessate da fenomeni rilevanti di riduzione della popolazione residente».

Si tratta di una deroga al principio della uguale rilevanza del voto del cittadino elettore, che i proponenti vogliono affermare come una nuova e originale espressione della specialità autonomistica della Regione Sardegna, caratterizzata da un preoccupante fenomeno di spopolamento delle zone interne e di crescente concentrazione urbana sulle coste. Per tale motivo, e per l'evidente effetto di sproporzione della rappresentanza consiliare che la legge elettorale sarebbe abilitata a porre in essere, si è ritenuta opportuna, per la sua introduzione, la fonte costituzionale statutaria.

Il nostro ordinamento costituzionale conosce già deroghe al principio della uguaglianza del voto con la previsione, contenuta all'articolo 57 della Costituzione, di una composizione del Senato della Repubblica per la quale, indipendentemente dalla popolazione che vi risiede, «nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle

d'Aosta uno».

Il presupposto per poter introdurre nella legge elettorale la riserva di rappresentanza è in primo luogo che essa riguardi «aree territoriali dell'Isola, geograficamente continue e omogenee». Il legislatore regionale non potrà dunque procedere a ritagli geografici arbitrari, o peggio alla determinazione di distretti elettorali secondo la pratica del «Gerrymandering»[1].(*) Un ulteriore limite alla scelta del legislatore regionale è la previsione che la riserva di rappresentanza potrà inoltre operare per determinate zone dell'Isola, solo se «interessate da fenomeni rilevanti di riduzione della popolazione residente». Un criterio, questo, che introduce quale elemento che può determinare la formazione di circoscrizioni o collegi elettorali anche quello della ampiezza del territorio in rapporto alla popolazione.

I proponenti, nella affermazione del principio della riserva di rappresentanza, hanno preferito non utilizzare il riferimento alle circoscrizioni provinciali, in primo luogo per non richiamare una caratteristica strutturale dell'attuale sistema elettorale per l'elezione del Consiglio regionale e dunque per lasciare libero il legislatore regionale di orientare le sue scelte in materia su tutti i modelli disponibili; in secondo luogo perché, alla luce della competenza legislativa esclusiva della Regione Sardegna in materia di ordinamento delle autonomie locali e del dibattito in sede nazionale sulla riforma (o anche sulla abolizione) dell'ente intermedio, si è voluto dare alla norma statutaria una valenza di principio che supera la presente forma organizzativa delle autonomie locali sarde. Circoscrizioni coincidenti con i confini delle attuali province potranno ovviamente essere prese in considerazione dal legislatore regionale per intitolarle di una riserva di rappresentanza, ma a condizione che esso vi rilevi le caratteristiche di «aree territoriali dell'Isola, geograficamente continue e omogenee, interessate da fenomeni rilevanti di riduzione della popolazione residente».

Un contenuto necessario della futura legge elettorale: le disposizioni a favore della parità di genere

La riforma dello Statuto dispone che la legge elettorale, «al fine di conseguire l'equilibrio tra uomini e donne nella rappresentanza», promuova «condizioni di parità nell'accesso alla carica di consigliere regionale». A differenza della disposizione che concerne la riserva di rappresentanza delle aree storiche spopolate, che è una facoltà per il legislatore regionale, questa attinente alla parità di accesso alla carica consiliare si configura come un contenuto necessario della legge per l'elezione del Consiglio regionale, e dunque come un obbligo di riforma dell'attuale sistema di elezione, che non prevede nessuna misura atta a conseguire l'obiettivo della pari opportunità di genere nell'accesso alla rappresentanza consiliare.

La norma lascia alla libera determinazione del legislatore regionale di individuare il contenuto tecnico della legge. Il vincolo che è imposto è difatti quello di una adeguatezza della misura o delle misure introdotte nel sistema elettorale al fine di realizzare il raggiungimento dell'obiettivo di promozione effettiva della parità di accesso al Consiglio regionale.

La consultazione successiva alla presentazione del disegno di legge

Successivamente alla sua presentazione al Senato, la relazione e il testo del presente disegno di legge costituzionale sono stati sottoposti a commenti e opinioni su siti e *blog*. Su diversi quotidiani sardi si sono lette opinioni a favore o contro l'ipotesi di riduzione del numero dei consiglieri. Intellettuali, esponenti politici, organi di partito hanno inteso sostenere la proposta di nuova composizione del Consiglio regionale con raccolte di firme e proposte di legge di iniziativa popolare che ne assumono il contenuto.

Alle motivazioni a favore della riduzione della composizione del Consiglio, già illustrate nella presente relazione, nel dibattito si è aggiunta quella che invita a tenere conto del fatto che una parte significativa della attività legislativa, ieri attribuita alla competenza nazionale e regionale, si svolge nel Parlamento europeo. Se ne deve dunque tener conto quando si valuta la rappresentanza politica complessiva delle assemblee legislative nazionali e regionali ed il loro – per così dire – «carico di competenza».

Molti altri commenti hanno sottolineato l'impatto positivo che l'approvazione del presente disegno di legge costituzionale avrebbe sulla diminuzione dei costi del Consiglio regionale.

Tra i commenti critici o contrari al contenuto delle modifiche statutarie proposte, gli argomenti più frequenti sono stati tre. Li si richiama per replicarvi.

Il primo è svolto da alcuni esponenti del mondo indipendentista sardo (sulla rete) ed è riecheggiato nel dibattito in Consiglio regionale (centrodestra in genere, Partito sardo d'azione) a giustificare il testo approvato dal Consiglio stesso il 1° ottobre 2011, che rimanda una eventuale riduzione dei seggi alla legge elettorale, come sappiamo di competenza del Consiglio stesso ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto speciale. La presentazione e l'approvazione di un disegno di legge di iniziativa parlamentare avrebbe il significato, secondo questa critica, di togliere al

Consiglio regionale sardo la potestà di decidere sulla propria composizione.

La risposta, in termini di diritto, è che in realtà la composizione del Consiglio regionale ed i princìpi che regolano la sua elezione sono disciplinati dallo Statuto speciale, che è adottato con legge costituzionale. Ogni sua modifica deve essere approvata con doppia lettura dal Parlamento nazionale. Anche la richiamata proposta di riduzione votata dal Consiglio – in realtà una mera facoltà di riduzione dei consiglieri, da esercitare in sede di revisione della legge elettorale – verrà inviata al Parlamento, che tuttavia non è obbligato ad approvarla. Dunque l'obiezione, giuridicamente, non ha fondamento.

Diverso è sostenere che si debba chiedere al Parlamento che la composizione del Consiglio regionale non sia più disciplinata – in futuro – dallo Statuto speciale e sia definita solo dal Consiglio. Ciò è certamente possibile, ma a parere dei presentatori non opportuno. Essi ritengono preferibile mantenere in una fonte sovraordinata di rango costituzionale, quale è lo Statuto speciale, oltre alle disposizioni che definiscono i tratti del carattere «pattizio» (tra Stato e Regione) della specialità sarda, anche le norme fondamentali dell'ordinamento della Regione, quale vincolo per il legislatore regionale. Si sottrae in questo modo alla maggioranza consiliare di una legislatura regionale il potere di modificare la struttura di organi essenziali della Regione (in questo caso la composizione del Consiglio) per disegni estranei ad una ragione istituzionale. Ad esempio, per accentuare o diminuire opportunisticamente le *chances* di rappresentanza di forze impegnate al sostegno di una determinata maggioranza. La scelta dei presentatori di confermare la fonte di rango costituzionale per la composizione del Consiglio è inoltre determinata dal fatto che nel nuovo articolo 16 dello Statuto speciale sardo si intendono introdurre, come già ricordato, almeno tre nuovi princìpi, rispetto alla semplice determinazione del numero dei consiglieri. Due sono prescrittivi per il legislatore regionale: l'impossibilità di modificare il numero dei consiglieri con l'applicazione della legge elettorale e le norme per la parità di genere. Un terzo contenuto è una facoltà affidata alla valutazione del Consiglio regionale (che altrimenti non l'avrebbe): l'introduzione di diversi parametri per rappresentare aree della Sardegna particolarmente colpite dal fenomeno dello spopolamento.

Mantenere ferma la scelta di considerare quelle sopra ricordate come materie proprie dello Statuto speciale e introdurle con l'approvazione di un disegno di legge costituzionale di iniziativa parlamentare non significa escludere l'Assemblea, le istituzioni ed il popolo della Sardegna dal procedimento di revisione costituzionale/statutaria. L'articolo 54 dello Statuto stabilisce infatti che «i progetti di modificazione (...) di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi». E se il «progetto di modifica sia stato approvato da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario, il Presidente della Regione può indire un *referendum* consultivo prima del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione».

Altri commenti sono basati su una ulteriore argomentazione in cui si sostiene che diminuire il numero dei consiglieri regionali indebolirebbe la democrazia, in quanto forze politiche e aree culturali di piccole dimensioni elettorali avrebbero difficoltà a farsi rappresentare. In ogni caso, quarantanove consiglieri sarebbero troppo pochi per garantire il funzionamento di una siffatta assemblea come un organo legislativo.

I presentatori del presente disegno di legge costituzionale aderiscono all'idea che quando si affronta il tema delle riforme istituzionali le scelte si devono fare nell'interesse generale, «sotto velo di ignoranza» del vantaggio che conseguirebbe questa o quella forza politica (in questo caso le piccolissime forze politiche). È certamente importante che la composizione del Consiglio renda possibile il pluripartitismo ed il confronto tra coalizioni nelle quali convivano forze politiche grandi e piccole. I presentatori si sono soffermati diffusamente sulla soglia implicita di risultato elettorale per l'accesso al Consiglio, giudicandola compatibile con la rappresentanza di gruppi politici di piccola entità, ed anche sulla possibilità che la legge introduca il «diritto di tribuna» per forze politiche sganciate dalle maggiori coalizioni. Tuttavia, si ritiene che la qualità della democrazia non sia né garantita, né incoraggiata da assemblee legislative pletoriche.

La critica sulla incongruenza del numero dei consiglieri con le modalità di funzionamento tipiche delle assemblee parlamentari è da respingere alla luce dell'esperienza di altri Consigli regionali, di regioni anche più popolate della Sardegna, che hanno operato ed operano con un numero simile di consiglieri (fra tutte l'Emilia-Romagna, con cinquanta consiglieri e 4,4 milioni di abitanti, e la Liguria, con quaranta consiglieri e 1,6 milioni di abitanti). Certamente, una volta modificata la composizione del Consiglio regionale, anche le forme attuali di organizzazione dei suoi lavori (per esempio, il numero delle Commissioni) andranno riconsiderate, ma il Consiglio potrà continuare ad operare come assemblea parlamentare.

Un terzo argomento, infine, contesta che il problema sollevato dall'opinione pubblica circa i costi eccessivi delle istituzioni si risolva con una riduzione numerica dei consiglieri regionali, mentre si dovrebbe affrontarlo abbattendo indennità e rimborsi spese.

La semplice risposta a questa obiezione è che combinando la nuova composizione numerica del Consiglio regionale e la riduzione delle indennità il risultato sarà maggiore, e raggiunto in modo più equilibrato intervenendo su più «fattori di costo». La riduzione degli oneri della assemblea rappresentativa sarda (affidata alla autonoma determinazione dei suoi organi) sarà tuttavia solo una delle conseguenze dell'eventuale approvazione del presente disegno di legge costituzionale e forse non la più importante. I presentatori la hanno ovviamente considerata e voluta come effetto positivo della nuova composizione del Consiglio regionale, ma ritengono che essa si associ agli effetti di modernizzazione, efficienza del processo legislativo, più facile ed intenso controllo democratico e di complessivo recupero di credibilità e autorevolezza della istituzione regionale.

(*) «Dal nome del governatore Gerry del Massachussets, che nel 1812 ebbe per primo l'astuta idea di disegnare un collegio a forma di salamandra che concentrasse i suoi elettori e disperdesse i suoi oppositori». SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1994, pag. 36.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Allo Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'articolo 15, secondo comma, il secondo periodo è soppresso;

b) l'articolo 16 è sostituito dal seguente:

«Art. 16. - *1.* Il Consiglio regionale è eletto a suffragio universale con voto personale, uguale, libero e segreto, ed è composto da quarantanove consiglieri. La composizione del Consiglio non può variare, neppure in relazione alla forma di governo e al sistema elettorale prescelto, se non mediante il procedimento di revisione del presente Statuto.

2. La legge elettorale per l'elezione del Consiglio regionale può disporre al fine di assicurare la rappresentanza di determinate aree territoriali dell'Isola, geograficamente continue e omogenee, interessate da fenomeni rilevanti di riduzione della popolazione residente. Al fine di conseguire l'equilibrio tra uomini e donne nella rappresentanza, la medesima legge promuove condizioni di parità nell'accesso alla carica di consigliere regionale».