

**LA LEGGE COST. N. 2 DEL 2001 E LA SUA ATTUAZIONE
NELLE AUTONOMIE SPECIALI “ALPINE”**

ROSA BASILE

(Ricercatrice di Diritto costituzionale, Università di Messina,
Dipartimento di Giurisprudenza)

Data di pubblicazione: 21 aprile 2024

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

ROSA BASILE*

**La legge cost. n. 2 del 2001 e la sua attuazione
nelle autonomie speciali “alpine”**

Abstract (It.): *il contributo ripercorre i tratti della riforma costituzionale n. 2/2001, che ha modificato la forma di governo delle Regioni speciali. Dopo oltre vent’anni dalla riforma, si analizza l’evoluzione delle forme di governo delle regioni speciali alpine (Valle d’Aosta, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Friuli- Venezia Giulia).*

Abstract (En.): *the paper traces the features of Constitutional Reform No. 2/2001, which changed the form of government of special regions. More than two decades after the reform, the evolution of the forms of government of Alpine special regions (Valle d’Aosta, Bolzano Province, Trento Province, Friuli-Venezia Giulia) is analyzed.*

Parole chiave: *legge costituzionale n. 2/2001, regioni speciali alpine, forma di governo regionale, elezione diretta del Presidente di Regione, partiti regionali.*

Keywords: *Constitutional Law No. 2/2001, special Alpine regions, direct election of Regional President, regional form of government, regional parties.*

* Ricercatrice di Diritto costituzionale, Università di Messina, Dipartimento di Giurisprudenza.

SOMMARIO: 1. La legge cost. n. 2 del 2001: autodeterminazione della forma di governo ed elezione popolare diretta del Presidente della Regione. - 2. L'attuazione della riforma costituzionale: l'asimmetria istituzionale della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano. - 2.1. Le peculiarità dell'elezione popolare del Presidente della Provincia autonoma di Trento. - 2.3. Notazioni sulla forma di governo della Regione Friuli- Venezia Giulia. - 3. Conclusioni.

1. La legge cost. n. 2 del 2001: autodeterminazione della forma di governo ed elezione popolare diretta del Presidente della Regione

Il tema della forma di governo regionale è oggetto di una rinnovata attenzione nel dibattito scientifico perché oltre un ventennio è decorso dall'introduzione dell'elezione popolare dei Presidenti delle Regioni, e ciò ha offerto l'occasione per trarne un bilancio¹. La situazione di emergenza

* Ricercatrice di Diritto costituzionale, Università di Messina, Dipartimento di Giurisprudenza.

¹ In argomento: AA.VV., *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, a cura di F. Palermo, S. Parolari, Napoli 2016; G. DEMURO, *La forma di governo e il sistema politico-istituzionale nelle Regioni speciali: una speciale conformità*, in AA.VV., *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, a cura di F. Palermo e S. Parolari, Napoli 2018, 11 ss.; N.P. ALESSI, *La disciplina della forma di governo delle Regioni quale contenuto eventuale di una cultura dell'autonomia*, in *Gruppo di Pisa* (<https://gruppodipisa.it/rivista/la-rivista-gruppo-di-pisa>), Quaderno n. 2, fascicolo speciale monografico “*Autonomie territoriali e forme di differenziazioni. Ordinamenti a confronto*”, Atti del Seminario telematico di Milano, 12 giugno 2020, *in memoria di Paolo Carrozza*, a cura di A. Lo Calzo, G. Serges, C. Siccardi, 81 ss.; i contributi su “*La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*”, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020;

sanitaria e l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza hanno concorso a mettere in risalto la tendenza alla personalizzazione della rappresentanza politica e il ruolo dei Presidenti nei diversi livelli di governo².

F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, Torino 2021; Convegno “*Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare ed innovare*”, svoltosi presso la Facoltà di Giurisprudenza di Trento nei giorni 25-26 novembre 2022; Webinar “*Forme di governo delle autonomie speciali. Un dibattito a partire dalle recenti vicende valdostane*”, svoltosi il 16 maggio 2022 e trasmesso sul canale Youtube dell'Istituto di studi federali comparati di Eurac Research; L. SPADACINI-F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, in *www.astrid-online.it* (2023), 1 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le Regioni a Statuto ordinario: un bilancio*, in AA.VV., *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, a cura di F. Cortese, J. Woelk, Milano 2023, 193 ss.; A. D'ATENA, *Le trasformazioni della specialità regionale, le leggi statutarie e la forma di governo*, in *Rivista AIC (www.rivistaaic.it)*, 3/2023, 108 ss.; i contributi pubblicati in *Le Regioni*, 4/2023; M. TRAPANI, *L'evoluzione della forma di governo regionale: il principio “simul stabunt simul cadent” tra prospettive e conferme*, in *Gruppo di Pisa (https://www.gruppodipisa.it/)*, 1/2024, 147 ss.

² In tema, con riferimento alle democrazie rette a governo parlamentare, L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, XXII, 1/2006, 5 ss.; F. MUSELLA, *Stato e potere personale. Il pendolo dal collettivo all'individuale*, in *Dem. dir.*, 1-2/2013, 138 ss.; M. CALISE, *Un decennio presidenziale*, in *Comunicazione Politica*, Vol. V, 1/2004, 25 ss.; ID., *La democrazia del leader*, Roma-Bari 2016. Nel contesto regionale, invece, tra i tanti: F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in questa *Rivista*, 2/2020, 108 ss.; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *www.unicost.eu* (2020); S. CAFIERO, *I “Governatori” e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del 2020*, in *Rivista AIC (www.rivistaaic.it)*, 4/2020, 494 ss.; S. STAIANO, *Sorte dell'autonomia nei processi di trasformazione politica e al cospetto della pandemia*, in *Jus*, 2021, 191 ss.; i contributi pubblicati in *Le Regioni*, 1-2/2021, 5 ss.; F. CORTESE, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in

Parte della dottrina ha riproposto la questione della forma di governo regionale con particolare riguardo alla sua «torsione monocratica»³; altra parte auspica l'elezione popolare anche del Presidente del Consiglio dei Ministri⁴. I Presidenti delle Regioni, che rappresentano nell'ordinamento giuridico italiano la più alta carica dotata di una legittimazione democratica diretta, hanno finito per legare il loro destino a quello del regionalismo⁵.

Ist. fed., 2021, 117 ss.; V. FOGLIAME, *Il rendimento della forma di governo regionale al cospetto della pandemia*, in *Dir. pubbl. eu. Rassegna online* (www.serena.unina.it/index.php/dperonline), 2/2022, 99 ss.; G. FERRAIUOLO, *Gli assetti istituzionali delle Regioni alla prova della crisi pandemica*, in *Dir. pubbl. eu. Rassegna online* (www.serena.unina.it/index.php/dperonline), numero speciale 1/2023, 40 ss.

³ Così, S. STAIANO, *Né modello, né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2020, 550.

⁴ In tal senso le proposte avanzate in occasione del Seminario «*Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto*», Roma, 17 maggio 2023, in www.federalismi.it (2023). Si vedano altresì: Senato della Repubblica-XIX legislatura, d.d.l. costituzionale n. 830, «*Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri in Costituzione*», di iniziativa parlamentare; Senato della Repubblica-XIX legislatura, d.d.l. costituzionale n. 935, «*Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione dei Senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*», su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa. I due progetti di riforma sono oggetto di esame in sede referente da parte della I Commissione permanente (Affari costituzionali). Per un commento, A. POGGI-F. FABRIZZI, *Riforma costituzionale, serve il Parlamento per un salto di qualità*, in www.federalismi.it (2023).

⁵ Così F. MUSELLA, *The Italian Governors from the Constitutional Reform to the Crisis of Regionalism*, in *Identity Crisis in Italy*, Budapest 2019, 38. Ha osservato A. MORELLI, *Quale*

Occorre poi domandarsi se l'attuale disciplina di questa forma di governo sarebbe adeguata in un eventuale contesto di autonomia regionale differenziata, in attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.⁶.

Altrettanta attenzione questo tema non sembra avere avuto nell'attività istituzionale delle Regioni ad autonomia speciale, poiché la legge cost. n. 2 del 2001 ha ricevuto un'implementazione lenta, difficoltosa, talora pure frammentaria⁷. La riforma costituzionale, approvata nell'ambito della

futuro per il regionalismo italiano?, in *Le Regioni*, 2021, 164, come il modello della democrazia maggioritaria sembri aver trovato un forte radicamento culturale, poiché in un momento come quello attuale, in cui l'indice di gradimento nei confronti delle Regioni risulta molto basso, molti mettono in discussione la stessa esistenza delle Regioni, ma non l'elezione diretta dei loro Presidenti.

⁶ Il rilievo è di G. FERRI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2020, 989. Si veda, al riguardo, Senato della Repubblica-XIX legislatura, d.d.l. n. 615, «*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata nelle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*». Il disegno di legge è stato approvato dal Senato il 23 gennaio 2024 ed è oggetto di esame da parte della Camera dei Deputati. Per un commento al testo approvato dal Senato, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in www.federalismi.it (2024).

⁷ Sulla legge cost. 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*»: S. BARTOLE, *A proposito del disegno di legge costituzionale n. 4368 (Senato della Repubblica-XIII legislatura) con riguardo alla Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 197 ss.; A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)*, *ivi*, 208 ss.; M. LUCIANI, *Le Regioni a Statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune*

riscrittura del Titolo V della Parte II della Costituzione con la legge cost. n. 3/2001, ha avuto un impatto significativo sulle sorti della specialità modificando i cinque Statuti speciali riguardo sia alla forma di governo che al procedimento di revisione dei medesimi Statuti⁸. Questa riforma è stata varata principalmente al fine di far recuperare alle Regioni differenziate i poteri già attribuiti dalla legge cost. n. 1 del 1999 alla generalità delle Regioni in materia di forma di governo e di autonomia statutaria. Nel previgente assetto normativo, difatti, soltanto gli Statuti della Sardegna (art. 54, u.c.) e della Valle d'Aosta (art. 50, u.c.) riconoscevano alle rispettive Regioni la facoltà di modificare la disciplina organizzativa dei loro Statuti con il

considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige), ivi, 220 ss.; A. RUGGERI, Elezione diretta dei Presidenti regionali, riforma degli Statuti, prospettive della "specialità", ivi, 231 ss.; F. PALERMO, Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali, in Rass. parl., 2000, 935 ss.; R. TOSI, La revisione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia: una disciplina incerta tra omologazione e differenziazione? in Le Regioni, 2001, 511 ss.; T. GROPPI, La modifica degli Statuti delle Regioni speciali-Commento, in Giorn. dir. amm., 2001, 437 ss.; T.E. FROSINI, Le forme di governo regionali, in Riv. giur. del Mezzogiorno, 2001, 1057 ss.; M. OLIVETTI, Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?, Prefazione di Leopoldo Elia, Bologna 2002, 488 ss.; P. GIAN-GASPERO, La revisione degli Statuti delle Regioni Speciali con legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 e le successive vicende dei sistemi elettorali e delle forme di governo introdotte con Legge c.d. statutaria, in AA.VV., L'evoluzione statutaria della Provincia Autonoma di Trento dopo le riforme del 2001, a cura di G. Postal, M. Marcantoni, Milano 2011, 38 ss.

⁸ La legge cost. n. 2/2001, assieme alla "clausola di maggior favore", ex art. 10, legge cost. n. 3/2001, e alla "clausola di asimmetria", di cui all'art. 116 Cost., co. 3, hanno rappresentato i tratti più significativi della revisione del Titolo V con riguardo alle autonomie speciali: S. MANGIAMELI, *Regioni a Statuto speciale*, in *Diz. dir. pubbl.*, a cura di S. Cassese, vol. V, Milano 2006, 4984 ss.

medesimo procedimento allora previsto per l'approvazione degli Statuti ordinari⁹.

Sebbene queste previsioni statutarie non abbiano ricevuto alcuna applicazione, il principio ad esse sottostante ha costituito il modello cui si è ispirato il legislatore nel 2001¹⁰, che ha aperto la strada ad una sorta di “fuga” della forma di governo dallo Statuto speciale decostituzionalizzando gran parte della sua disciplina¹¹. La forma di governo è stata rimessa quindi alla competenza legislativa delle stesse Regioni e delle due Province autonome di Trento e di Bolzano con la sola eccezione del Trentino-Alto Adige¹². Si è trattato di una novità dirompente poiché l'introduzione di una nuova fonte normativa – la legge statutaria – ha infranto «l'unità sistematica dello

⁹ Sulla peculiare “autonomia statutaria ordinaria” delle due Regioni si veda la ricostruzione di M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino 2016, 211 ss.

¹⁰ In questi termini A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino 2019, 266.

¹¹ Cfr. legge cost. n. 2/2001, art. 1, co. 1 (Sicilia); art. 2, co. 1 (Valle d'Aosta); art. 3, co. 1 (Sardegna); art. 4, co. 1 (province autonome di Trento e di Bolzano); art. 5, co. 1 (Friuli-Venezia Giulia).

¹² Le nuove disposizioni degli Statuti speciali, con formulazioni quasi analoghe, stabiliscono che «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 a maggioranza assoluta dei consiglieri, determina la forma di governo della Regione, e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio, del Presidente della Regione e degli assessori, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle legge regionali e 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» (artt. 15 St. SA; 47 St. TAA; 12 St. FVG; 9 St. SI; 15 St. VA).

Statuto speciale»¹³, che seguita ad occuparsi delle competenze assieme al Titolo V in virtù della “clausola di maggior favore” inserita nell’art. 10 della legge cost. n. 3/2001. Il pluralismo istituzionale di cui sono espressione le Regioni ha trovato così una proiezione fondamentale nella facoltà di differenziare i propri assetti organizzativi¹⁴. Il Trentino-Alto Adige è il solo ente privo di legge statutaria e della conseguente facoltà di definire la forma di governo, che è disciplinata dallo Statuto speciale¹⁵.

Invero, si è osservato che l’inserimento della forma di governo nello Statuto consentirebbe di disciplinarla in correlazione con il sistema delle fonti

¹³ In tal senso A. D’ATENA, *Le trasformazioni della specialità regionale*, cit., 113.

¹⁴ Così sempre A. D’ATENA, *Osservazioni introduttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2010, 2.

¹⁵ Pur mantenendo l’elezione consiliare della Giunta e del suo Presidente, il tratto saliente della riforma dello Statuto speciale è stato l’inversione del criterio per la formazione del Consiglio regionale. Nel nuovo assetto normativo, il Consiglio è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano (art. 25, co. 1, St. TAA). In tema, E. PUCCI, *La riforma elettorale in Trentino e la Regione “svuotata”*, in *Ist. fed.*, 2003, 171 ss.; G. POSTALF. GUELLA, *La specialità trentina tra istituzioni autonomiste statutarie e normativa di attuazione*, in AA.VV., *Il futuro della specialità*, cit., 79 ss.; M. COSULICH, *Relazione introduttiva. Province autonome e Regione. Profili giuridici*, in www.riformastatutotn.it (2017). Per un’analisi dei rapporti tra le due Province di Trento e di Bolzano e la Regione del Trentino-Alto Adige si rimanda a G. POSTAL, *I rapporti con la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Provincia autonoma di Trento*, in www.federalismi.it (2023), 158 ss.; R. TONIATTI, *Alla ricerca della Regione perduta: il Trentino e la Regione*, in *Politika 2022. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell’Alto Adige. Stärke durch Wandel. 50 Jahre Zweites Autonomiestatut und seine Zukunft/Più forza dal cambiamento. Il cinquantenario del Secondo Statuto di autonomia e il suo futuro*, 127 ss.

e con le peculiarità proprie di ogni ordinamento regionale speciale¹⁶. In proposito, è sufficiente rammentare l'articolata attribuzione della funzione regolamentare al Consiglio regionale (art. 27, St. SA; art. 26, St. VA), alla Giunta regionale (art. 12, St. SI; art. 42, St. FVG; art. 44, St. TAA) e alle due Giunte provinciali (art. 54, St. TAA). La disciplina della forma di governo nello Statuto darebbe risalto altresì alla partecipazione, con modalità rinnovate, delle stesse Regioni e Province autonome ai procedimenti di modifica degli Statuti speciali. E ciò è tanto più rilevante se si procederà al loro adeguamento, come prescrive l'art. 10, legge cost. n. 3/2001¹⁷.

Sotto un altro profilo, si è evidenziato che il procedimento di approvazione della legge statutaria abilitata a disciplinare la forma di governo sarebbe, per alcuni tratti, meno garantista per l'autonomia speciale rispetto al procedimento previsto per lo Statuto delle Regioni ordinarie; e ciò sia per la maggior incisività dei limiti, dovendo rispettare altresì i «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», sia soprattutto perché è richiesta una sola deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale¹⁸. Si può concordare sulla circostanza che

¹⁶ Per questo rilievo S. MANGIAMELLI, *Regioni*, cit., 4985. Secondo G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, 1131, la differenza più rilevante tra Regioni ordinarie e speciali consiste nel fatto che «le prime sono limitate nel loro potere derogatorio rispetto al modello generale predisposto dalla Costituzione, mentre le seconde dovrebbero collocarsi al di là dell'orizzonte della deroga, per godere di una potestà costruttiva della propria forma di governo limitata soltanto dai principi supremi posti dalla Costituzione a garanzia della democraticità del sistema».

¹⁷ In tal senso sempre S. MANGIAMELLI, *Regioni*, cit., 4985.

¹⁸ L'ulteriore limite del rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» discende dalla circostanza che la legge statutaria cumula la competenza spettante allo Statuto ordinario e quella attribuita alle leggi elettorali regionali. In proposito, la

il limite dei “principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica” è riferibile anche allo Statuto ordinario¹⁹, in quanto il richiamato limite attende alla basilare esigenza di salvaguardare un «*minimum* di coerenza e razionalità del sistema normativo» complessivo²⁰. L’altro tratto distintivo della previsione di una sola delibera adottata a maggioranza assoluta per l’approvazione della legge statutaria si espone a obiezioni più consistenti, considerando che il *quorum* della maggioranza assoluta può essere conseguito facilmente dalle forze politiche al governo in virtù dei vigenti sistemi elettorali dei Consigli

giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 370/2006 ha affermato la non comparabilità tra le forme di potestà statutaria delle Regioni ordinarie e speciali in ragione delle diversità afferenti all’oggetto, ai limiti e al procedimento di formazione delle rispettive fonti. Sulla legge statutaria si vedano C. PANZERA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali fra modello costituzionale e attuazione*, in AA.VV., *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, a cura di R. Tarchi, Torino 2006, 267 ss.; M. CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell’autonomia e dell’identità delle Regioni speciali*, in *www.federalismi.it* (2008); A. CARDONE, *Quanti statuti per le Regioni speciali? Sul rapporto tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario (quoziente ≤ 1 ?)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2008, 1 ss.; G. SCALA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali. Contributo allo studio dell’autonomia statutaria regionale nello Stato autonomista*, Roma 2012; M. ROSINI, *Statuti regionali*, cit., 205 ss.

¹⁹ Come ha notato C. PANZERA, *Le leggi statutarie*, cit., 279. D’altronde, puntualizza A. D’ATENA, *Le trasformazioni della specialità regionale*, cit., 112 s., il limite dei “principi fondamentali”, che caratterizza la competenza concorrente in materia elettorale delle Regioni ordinarie, assolve alla medesima funzione di assicurare che le leggi regionali operino all’interno di una cornice comune.

²⁰ In questi termini G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali*, cit., 1123, il quale rimarca come tale esigenza di integrazione di distinti sistemi normativi parziali sia ancora più accentuata in presenza di una evoluzione in senso federalista delle autonomie regionali.

regionali corretti in senso maggioritario²¹. Pertanto, la disciplina della forma di governo nello Statuto-legge costituzionale garantirebbe assai più efficacemente le minoranze interne alla Regione, assicurando anche una maggiore stabilità del patto statutario; e ciò potrebbe giustificare, secondo questa dottrina, la minore autonomia decisionale della Regione speciale sui contenuti dello Statuto²².

Al di là di queste considerazioni, pare indubbio che le scelte operate dal legislatore di decostituzionalizzare la disciplina della forma di governo e di introdurre, per il periodo transitorio, l'elezione popolare dei Presidenti delle Regioni Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, nonché della Provincia autonoma di Trento, hanno attenuato la specialità, concorrendo al processo di assimilazione tra i due tipi di autonomie²³. Questa tendenza all'omologazione degli assetti organizzativi delle Regioni si è manifestata già agli albori del regionalismo italiano allorché, istituite finalmente le Regioni

²¹ Per questa notazione A. SAITTA, *La forma di governo della Regione siciliana nella prospettiva della riforma dello Statuto*, in *Ist. fed.*, 2005, 231 s.

²² M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale*, cit., 224.

²³ In tal senso S. MANGIAMELLI, *Regioni*, cit., 4985; V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC (www.rivistaaic.it)*, 4/2014, 4 e nt. 18; S. BARTOLE-P. GIAN-GASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna 2022, 144 ss.; A. D'ATENA, *Le trasformazioni della specialità regionale*, cit., 111. Diversamente invece F. CLEMENTI, *L'esperienza degli Statuti regionali*, in *L'Italia e le sue Regioni*, in *www.treccani.it* (2015). Si ricorda che gli artt. 2, co. 2, e 4, co. 4, della legge cost. n. 2/2001 hanno conservato per la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano l'elezione consiliare del Presidente e della Giunta, che è stata confermata, rispettivamente, dalla l.r. 7 agosto 2007, n. 21, «*Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale*» e dalla l.p. 19 settembre 2017, n. 14, «*Disposizioni sull'elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e sulla composizione ed elezione della Giunta provinciale*».

ad autonomia ordinaria, si modificarono contestualmente i cinque Statuti speciali con la legge cost. n. 1 del 1972 al fine di equiparare la durata della legislatura regionale a quella propria delle Regioni ordinarie²⁴. La forma di governo era anch'essa la medesima, di tipo parlamentare, seppur si sia poi differenziata nella prassi²⁵. Giova anche ricordare che nell'esperienza del nostro regionalismo il processo di uniformazione tra i due tipi di autonomie e tra le stesse Regioni speciali ha riguardato pure il profilo funzionale. Ciascuno Statuto assegna alla corrispondente Regione e Provincia autonoma competenze reciprocamente differenziate, e non potrebbe discorrersi di un «modello unitario di specialità»²⁶. Pertanto sia il profilo strutturale che quello funzionale del regionalismo sono connotati da «una radicata tendenza all'uniformità»; e ciò «sembra costituire la risposta dell'ordinamento italiano alla sfida delle differenziazioni» rappresentate dalle autonomie speciali²⁷.

²⁴ Come evidenzia M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all'uniforme regionalismo italiano*, in *Gruppo di Pisa* (<https://gruppodipisa.it/rivista/la-rivista-gruppo-di-pisa>), 2020, 140.

²⁵ Sulle analogie e differenze fra la forma di governo parlamentare a tendenza assembleare delle Regioni ordinarie e quella parlamentare classica delle Regioni speciali si veda M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, cit., 202 ss.

²⁶ In tal senso G. DEMURO-I. RUGGIU, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, in AA.VV., *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di L. Vandelli, Bologna 2012, 395. Per una trattazione sistematica dedicata a ciascuna autonomia speciale si rinvia a M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, III ed., Torino 2022, 163 ss.

²⁷ Così M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide*, cit., 135. In tema, R. TONIATTI (a cura di), *Le relazioni tra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico. Le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Trento 2022; ID., *L'indirizzo politico costituzionale della Corte: la vocazione centralista dell'ordinamento e la contrazione dell'autonomia speciale*, in *Le Regioni*, 2022, 439 ss.

Le riforme del 1999 e del 2001 sono state varate in un ambiente politico favorevole alla definizione della forma di governo e del sistema elettorale da parte delle autonomie regionali, e, al contempo, alla logica maggioritaria e all'investitura popolare dei vertici degli esecutivi. In questa temperie generale di favore per il rapporto diretto tra elettori e rappresentanti e di sfiducia per l'intermediazione dei partiti²⁸, si è giunti ai *referendum* elettorali e alle modifiche delle normative per l'elezione di Camera e Senato (le leggi nn. 276 e 277 del 1993) e dei Consigli delle Regioni ordinarie (la legge n. 43 del 1995), e, soprattutto, alla legge n. 81 del 1993 sull'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, che ha rappresentato un precedente storico configurando il primo esempio di "modello neoparlamentare" nell'esperienza delle istituzioni italiane²⁹.

L'investitura diretta del Presidente della Regione è stata proposta dal legislatore, in virtù anche di una forte spinta da parte delle medesime autonomie, al fine di favorire la creazione di sistemi politici più stabili e di scongiurare il rischio che le Regioni seguitassero ad essere delle «variabili istituzionali» nelle mani delle segreterie nazionali dei partiti³⁰. Difatti, Presidenti di Regione eletti direttamente dal popolo non soltanto non cadono

²⁸ Così S. STAIANO, *Art. 5. Costituzione italiana*, Roma 2017, 62.

²⁹ In questi termini C. FUSARO, *Le regole della transizione. La nuova legislazione elettorale italiana*, Bologna 1995, 52. Sull'estensione di questa forma di governo alle Regioni, tra i tanti, G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, 1999, 419, ss.; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 570 ss.; G. SILVESTRI, *Nuovi Statuti e nuova forma di governo regionale*, in *www.centrostudiparlamentari.it* (2001), 121 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana (Aprile 2008)*, in *www.issirfa.cnr.it* (2008); S. STAIANO, *Dai sindaci ai governatori*, in *www.federalismi.it* (2012).

³⁰ Così A. D'ATENA, *Prolusione*, cit., il quale ritiene che le tappe fondamentali del regionalismo italiano si spieghino proprio in questa chiave di lettura.

a seguito di eventuali crisi di governo che si verificano al livello nazionale, ma si trovano altresì in una posizione di maggiore indipendenza nei confronti degli organi centrali dei rispettivi partiti di appartenenza³¹.

Il legislatore è intervenuto sulla forma di governo regionale e sul sistema elettorale nel tentativo di ricostruire il sistema politico, il quale, dopo la destrutturazione dell'assetto dei partiti negli anni '90 del secolo scorso, non era più in grado di riorganizzarsi e di dar vita a governi stabili; le medesime ragioni che avevano condotto all'elezione diretta dei Sindaci, poiché i partiti non riuscivano a produrre governi stabili nei comuni³². Tuttavia, con uno sguardo retrospettivo, le riforme elettorali dell'epoca del maggioritario, iniziata con l'approvazione delle citate leggi nn. 276 e 277 del 1993, hanno sottovalutato il ruolo e l'autonomia del sistema politico, rispetto alle

³¹ In tal senso sempre A. D'ATENA, *Il Presidente della Regione: un caso di dissociazione tra potere e responsabilità?*, in *Rass. parl.*, 2012, 911 s., che rammenta come nel precedente assetto parlamentare le coalizioni regionali di governo fossero decise dalle segreterie nazionali dei partiti e riproducessero, ove possibile, le medesime formule politiche delle coalizioni nazionali, con il conseguente "effetto domino" delle crisi di governo.

³² Come ha evidenziato E. MARIUCCI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Ist. fed.*, 1999, 1151. Per un bilancio sul rendimento dell'elezione diretta dei sindaci si vedano G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la rivoluzione del 1993?*, in *Le Regioni*, 2015, 705 ss.; F. PIZZOLATO, *L'investitura popolare del sindaco come problema costituzionale: prima tappa della presidenzializzazione o elemento di un paradigma relazionale?*, in *Lo Stato*, 14/2020, 129 ss.; M. GORLANI, *Elezione diretta dei sindaci e numero massimo dei mandati consecutivi: note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2023*, in questa *Rivista*, 3/2023, 748 ss.; i contributi pubblicati in *Le Regioni*, 4/2023; M. TRAPANI, *L'evoluzione della forma di governo regionale: il principio "simul stabunt simul cadent" tra prospettive e conferme*, cit.

istituzioni e alle regole elettorali³³. D'altra parte, la persistente crisi dei partiti quali canali di partecipazione tra società civile e società politica ha condotto sempre più ad esaltare il momento delle elezioni e la c.d. democrazia di investitura, così come l'elezione diretta dei vertici degli esecutivi, senza l'intermediazione partitica, valorizza al massimo l'intervento popolare³⁴.

2. L'attuazione della riforma costituzionale: l'asimmetria istituzionale della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano

L'esperienza della nuova potestà statutaria delle Regioni speciali è stata caratterizzata, in generale, da un notevole ritardo e dalla scarsa fantasia dei legislatori; i quali hanno recepito il modello di forma di governo delineato dalla disciplina transitoria, avvalorando, come le Regioni ordinarie, le scelte operate dal legislatore costituzionale. La gran parte delle Regioni ha mostrato poco interesse anche a diversificare i sistemi elettorali, al di là della differente configurazione delle soglie di sbarramento e/o dei premi di maggioranza, che si ispirano alle leggi statali e, di riflesso, a quelle delle Regioni ordinarie³⁵. Questo indirizzo legislativo volto all'uniformazione è

³³ In questi termini S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in www.dirittifondamentali.it (2018), 2 s.

³⁴ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIV (1970), 672. Sulla distinzione tra democrazia di investitura e di indirizzo si veda M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica*, in www.centroriformastato.it (2005).

³⁵ Così G. KLOTZ-G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali nelle Regioni a Statuto speciale: un confronto*, in AA.VV., *Le variabili della specialità*, cit., 67. In tema: M.L. PIGNATELLI, *La legislazione elettorale nelle Regioni ad autonomia speciale*, in AA.VV., *I sistemi elettorali*

stato ricondotto in modo plausibile soprattutto a fattori politici; tra i quali risaltano l'assenza di una diffusa e consolidata cultura dell'autonomia presso le classi dirigenti e la sostanziale uniformità dei sistemi politici regionali rispetto a quello nazionale³⁶.

Soltanto la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano hanno manifestato l'asimmetria istituzionale, nel senso che si sono dotate di sistemi elettorali peculiari e hanno mantenuto l'elezione consiliare dei rispettivi Presidenti, introducendo un dispositivo di stabilizzazione attraverso un'eventuale mozione di sfiducia costruttiva³⁷; ma si tratta di due realtà così

regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche, a cura di F. Pastore, Torino 2012, 200 ss.; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008, 184 ss.; ID., *Il quadro delle discipline legislative elettorali nelle Regioni ordinarie e speciali*, in AA.VV., *La rappresentanza in questione. Giornate di Diritto e Storia costituzionale. «Atelier 4 luglio-G.G. Floridia»*, a cura di R. Orrù, F. Bonini, A. Ciammariconi, Napoli 2016, 347 ss.; L. TRUCCO-F. BAILO, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Osservatorio sulle fonti (www.osservatoriosullefonti.it)*, 2/2020, 1056 ss.; A. FERRARA, *Sistema di elezione degli organi regionali*, in *Italian Papers on Federalism (www.ipof.it)*, 1/2020, 50 ss.

³⁶ Si tratta di una constatazione diffusa presso la dottrina, come osserva G. TARLI BARBIERI, *Un volume prezioso per comprendere radici, evoluzione e prospettive della cultura del regionalismo in Italia*, in *Le Regioni*, 2022, 699.

³⁷ La Valle d'Aosta con la citata l.r. n. 21/2007. Sulla sua forma di governo parlamentare «a forte egemonia presidenziale» – definita così da R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: statica e dinamica nell'ordinamento di una micro-Regione*, in AA.VV., *Il futuro della specialità*, cit., 111 ss. – si vedano G.F. FERRARI, *Valle d'Aosta*, in *Le Regioni*, 2011, 888 ss.; A.M. POGGI-A. MASTROPAOLO, *La specialità della Valle d'Aosta tra fatto e noma*, in *Le Regioni*, 2017, 1165 ss.; A. MASTROPAOLO, *Ieri, oggi, domani: quale autonomia per la Valle d'Aosta*, in *www.federalismi.it* (2018), 18 ss.; L. TRUCCO-F. BAILO, *Forma di governo regionale*

singolari da non poter costituire, forse, precedenti facilmente replicabili³⁸. Si è discusso, alludendo alla Valle d'Aosta e alla Provincia di Bolzano, di una «specialità sopravvissuta» e, di converso, di una «speciale conformità» con riguardo alle altre Regioni³⁹.

Il tentativo del Friuli-Venezia Giulia di tornare alla forma di governo parlamentare, bocciata dal corpo elettorale in occasione del referendum

e legislazione elettorale, cit., 1057 ss.; L. TRUCCO, *Le interrelazioni tra il sistema elettorale e la forma di governo regionale*; E. ALBANESI, *La forma di governo regionale*, entrambi in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, a cura di P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco, Torino 2020, risp. 93 ss. e 189 ss. La provincia di Bolzano con la citata l.p. n. 14/2017. Sulla peculiare forma di governo consociativa su base etnico-linguistica, prescritta e disciplinata dallo Statuto TAA: S. PAROLARI, *Dall'«autonomia dinamica» all'«autonomia partecipata»: l'Alto Adige/Südtirol alla prova della riforma costituzionale*, in AA.VV., *Il futuro della specialità*, cit., 47 ss.; M. HALLER, *Alto Adige/Südtirol*, in E. HAPPACHER-R. TONIATTI (a cura di), *Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione*, Milano 2018, 51 ss.; R. TONIATTI, *I profili costitutivi e connotativi della specialità regionale e bi-provinciale del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol e i pericoli di una progressiva estinzione della specialità*, in AA.VV., *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, cit., 132 ss.; ID., *L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale nell'Alto Adige/Südtirol: dalle garanzie della democrazia consociativa alla «autodeterminazione territoriale»*, in AA.VV., *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, a cura di J. Marko, S. Ortino, F. Palermo, Padova 2001, 48 ss.

³⁸ In tal senso A. D'ATENA, *Il Presidente della Regione*, cit., 911.

³⁹ Così, rispettivamente, F. PALERMO, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2020, 1068; G. DEMURO, *La forma di governo*, cit., 11.

confermativo del 2002⁴⁰, ha indotto a domandarsi come sia possibile che la Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano ci sono invece riuscite. L'esito del *referendum* ha rafforzato, in qualche misura, la narrazione secondo la quale i cittadini vogliono l'elezione diretta del Presidente della Regione; ma essa è smentita dall'astensionismo elevato che caratterizza le elezioni regionali. Piuttosto, la scarsa partecipazione degli elettori al voto è dovuta anche ai sistemi elettorali della gran parte delle Regioni, ordinarie e speciali, nei quali a decidere la maggioranza in Consiglio è il voto dato al candidato-Presidente vittorioso, eletto a maggioranza relativa e senza la possibilità di differenziare il voto al Presidente da quello alla lista o alla coalizione⁴¹.

Le diverse organizzazioni istituzionali della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano si giustificano con la particolare articolazione linguistica delle rispettive popolazioni e con il connesso singolare assetto del sistema politico-partitico; cosicché esse si sottraggano alla tendenza all'omogeneizzazione con le Regioni ordinarie che caratterizza invece, in

⁴⁰ Come aveva pronosticato R. TOSI, *La revisione dello statuto speciale*, cit., 518; similmente G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, 506, alludeva ai «vincoli politici» alla capacità di autoriforma dei Consigli regionali. Sul tentativo del Friuli si vedano A. MORRONE, *Può il Friuli-Venezia Giulia fare “marcia indietro” sulla forma di governo regionale?*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it) (2002); S. PAJNO, *Brevi considerazioni sulla vicenda della legge statutaria friulana. Testo e contesto nella riforma delle regole*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. Caretti, Torino 2003, 75 ss.

⁴¹ In tal senso M. VOLPI, *Quale razionalizzazione della forma di governo parlamentare*, in www.astrid-online.it (2023), 2, che riporta gli esiti delle elezioni regionali tenutesi nel 2023. La partecipazione al voto è stata il 37,20% nel Lazio, il 41,68% in Lombardia, il 45,27% nel Friuli-Venezia Giulia, con la conseguenza che i Presidenti eletti, Rocca con il 53,89%, Fontana con il 54,67%, Fedriga con il 64,27% dei voti, hanno avuto un consenso effettivo rispettivamente di circa il 20%, il 22,6% e il 29% degli elettori.

modo più o meno marcato, le altre Regioni ad autonomia speciale⁴². Come ha ricordato il relatore alla proposta di legge costituzionale, «per motivi riconducibili ad una forte presenza di minoranze linguistiche può essere poco opportuno procedere alla prescrizione dell'elezione diretta del Presidente, per salvaguardare l'equilibrio tra etnie»⁴³. Non casualmente, sono le due sole Regioni alle quali l'art. 116, co. 1, Cost., come modificato dalla legge cost. n. 3/2001, attribuisce una denominazione bilingue, «emblematica espressione» della presenza di consistenti gruppi linguistici, variamente tutelati dai rispettivi Statuti speciali⁴⁴. D'altro canto, anche sul piano dell'esercizio delle funzioni proprio il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta hanno proceduto nel cammino della differenziazione, in virtù di un ricorso assiduo alle norme di attuazione statutaria, anche *praeter Statutum*⁴⁵.

⁴² Sul punto M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide*, cit., 141; G. KLOTZ-G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali*, cit., 67.

⁴³ Camera dei deputati-XIII legislatura, *Resoconto della I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)*, 26 gennaio 1999, 21.

⁴⁴ Come osserva M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina, indice della speciale autonomia provinciale*, in *Lo Stato*, 15/2020, 262.

⁴⁵ Cfr. M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide*, cit., 141 s. L'A. evidenzia, considerando il numero dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali nel periodo 2015-2019, che in un'ipotetica graduatoria il Trentino-Alto Adige occupa la prima posizione e la Valle d'Aosta la seconda posizione. Un esito analogo è stato riscontrato nel decennio successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione da G. DEMURO-I. RUGGIU, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, cit., 407. Ma rileva soprattutto quanto le norme adottate dopo la revisione del 2001 abbiano concorso all'attuazione della specialità regionale; e sotto questo profilo spicca sempre il Trentino-Alto Adige, poiché la gran parte dei decreti legislativi concernono l'attuazione della specialità statutaria in materia di proporzionale etnica linguistica e di ordinamento dell'istruzione, come ha osservato A. POGGI, *Le funzioni legislative ed*

Entrambi i territori, nel loro potere di organizzazione istituzionale, hanno rifiutato sinora l'elezione diretta dei loro Presidenti: «vi si può leggere una certa diffidenza verso lo schema maggioritario e nei confronti dell'accettazione *sic et simpliciter* della celerità come attributo legittimante del comandante elettoralmente vittorioso»⁴⁶. Hanno preferito una forma di governo che dovrebbe consentire all'Assemblea rappresentativa – il solo luogo in cui il principio maggioritario è bilanciato dalla partecipazione delle minoranze ai processi di decisione – di svolgere le funzioni che esercitava tradizionalmente.

La presenza di sistemi partitici asimmetrici rispetto al panorama politico nazionale, in quanto contraddistinti da formazioni autonome fortemente radicate nel territorio⁴⁷, e la circostanza di essere comunità alloglotte tenute insieme da una fortissima identità culturale, determinata dal fattore linguistico, hanno influito verosimilmente sulla scelta di mantenere la forma di governo parlamentare. Queste realtà non avrebbero avvertito pertanto «i timori di essere in un certo senso telecomandate da Roma» (rischio che, in

amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva, in *Italian Papers on Federalism* (www.ipof.it), fascicolo monografico 1-2/2016, 19 ss.

⁴⁶ Così R. LOUVIN, *Spirito comunitario, autonomia e federalismo nell'aerea alpina*, in *ASA, Autonomie Speciali Alpine. Temi e Percorsi di Autonomia Speciale*. Working Papers-No.2, Trento 2015, 37.

⁴⁷ G. KLOTZ-G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali*, cit., 66 ss., evidenziano che nelle elezioni svoltesi nelle Regioni speciali tra il 2013 e il 2017 i partiti regionali hanno ottenuto un notevole consenso elettorale in Valle d'Aosta (77,3%) e nelle Province di Bolzano (86,2%) e di Trento (53,1%). Nelle altre Regioni i partiti regionali, pur se il loro numero è aumentato rispetto alla prima Repubblica, si sono collocati tra il 20 e il 25% intercettando mediamente un quarto dei consensi. Nell'Assemblea regionale valdostana, ad esempio, soltanto due partiti nazionali sono oggi rappresentati, a fronte di quattro raggruppamenti regionalisti: R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, cit., 119 s.

ipotesi, l'elezione diretta del Presidente della Regione vorrebbe invece contrastare)⁴⁸. L'*Union valdôtaine* e la *Südtiroler VolksPartei*, i due partiti storici che esprimono la rappresentanza delle rispettive minoranze linguistiche – dalle prime elezioni del 1948 sino al primo decennio del Duemila – hanno sempre conseguito la maggioranza assoluta dei voti e dei seggi, consentendo una continuità di governo e ricoprendo un ruolo preponderante nella politica locale⁴⁹. In proposito, si è discusso di «rappresentanza istituzionale» per indicare la situazione in cui un partito viene investito della funzione di governo dell'ordinamento nel quale la minoranza linguistica costituisce la maggioranza elettorale⁵⁰.

Invero, la peculiarità della Provincia di Bolzano non è rappresentata solo, e tanto, dalla stabilità politica – che ha caratterizzato anche diverse Regioni e in buona misura l'altra Provincia autonoma – quanto dalla sua autonomia politica, che si è potuta esplicitare in virtù di una classe dirigente che si è posta quale principale obiettivo il governo e l'amministrazione della propria

⁴⁸ Ovvero il «rischio che le entità regionali abbiano una consistenza così debole da non resistere alle segreterie nazionali dei partiti, come avveniva nel primo regionalismo». Una ricostruzione prospettata da A. D'ATENA, *Le trasformazioni della specialità regionale*, cit., 116 ss.; ID., *Prolusione*, cit.

⁴⁹ Sul ruolo svolto dai partiti etno-regionali dell'Alto Adige e della Valle d'Aosta si vedano G. PALLAVER, *La democrazia consociativa in Südtirol*; ID., *I partiti politici in Alto Adige dal 1945 al 2005*, entrambi in (a cura di) G. FERRARI-G. PALLAVER, *La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nel XX secolo. I. Politica e Istituzioni*, Trento 2007, risp. 499 ss. e 559 ss.; G. SANDRI, *Ethno-linguistic identity and party politics in Aosta Valley*, in *Ethnopolitics*, 3/2012, 287 ss.

⁵⁰ R. TONIATTI, *Introduzione. La rappresentanza politica e la rappresentazione delle minoranze: le ragioni, i fondamenti e i limiti*, in ID. (a cura di), *La rappresentanza delle minoranze*, Trento 2023, 14.

comunità⁵¹. La conformazione del sistema partitico della Provincia – attraversata da una frattura socio-politica di tipo etnico che ha indotto i gruppi linguistici tedesco e ladino a raccogliersi quasi interamente nel partito della *Südtiroler VolksPartei*⁵² – ha posto la premessa affinché si concretizzasse l’ipotesi di un ente territoriale che persegue un indirizzo politico disomogeneo rispetto a quello statale⁵³; ovvero, un solo partito che consegua la maggioranza assoluta in seno al Consiglio e proceda di conseguenza alla formazione della Giunta⁵⁴. Tuttavia, la *Südtiroler VolksPartei* non può governare da sola, in quanto lo Statuto di autonomia prescrive all’art. 50, co. 2, un “correttivo interetnico”, richiedendo che nella Giunta provinciale i gruppi linguistici siano rappresentati in rapporto alla loro forza nel Consiglio

⁵¹ Sul punto R. BIN, *L’asimmetria della Provincia di Bolzano: origine, cause e prospettive*, in AA.VV., *L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, cit., 238 ss. In generale, per un’analisi approfondita dell’autonomia speciale dell’Alto Adige si rimanda ai contributi pubblicati in *L’autonomia speciale dell’Alto Adige/Südtirol tra ieri, oggi e domani. I 50 anni del secondo Statuto di autonomia*, in www.federalismi.it (numero speciale 32 del 29 dicembre 2023); *Politika 2022*, cit., 9 ss.

⁵² La SVP copre la rappresentanza di oltre l’80% della popolazione tedesca e il 65% di quella ladina. Secondo lo Statuto del partito, la SVP rappresenta gli interessi dei sudtirolesi di lingua tedesca e ladina, non quelli degli italiani. In tema, G. PALLAVER, *The Südtiroler VolksPartei*, in A. ELIAS-F. TRONCONI (eds.), *From Protest to Power. Autonomist Parties and the challenges of representation*, Wien 2011, 171 ss.

⁵³ Prospettata, anni addietro, da T. MARTINES, *Studio sull’autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Opere*, III, *Ordinamento della Repubblica*, Milano 2000, 326 s.

⁵⁴ Sempreché, naturalmente, la stessa forza politica non consegua un’analoga maggioranza in seno al Parlamento nazionale: T. MARTINES, *Studio sull’autonomia politica*, cit., 327.

provinciale⁵⁵. Questo correttivo è frutto del principio di inclusione dei gruppi linguistici, del *power sharing*, che costringe i gruppi a collaborare tra loro, nonostante la separazione etnica. Sono state invero le dinamiche del sistema politico, e in particolare la frammentazione consiliare del gruppo linguistico italiano non organizzato secondo la formula del partito di raccolta, a condurre per un lungo periodo di tempo alla formazione di coalizioni di governo basate anche sul consenso programmatico⁵⁶.

Le elezioni provinciali del 2013 hanno segnato una svolta epocale per la *Südtiroler VolksPartei*, poiché questo partito non ha conseguito la maggioranza assoluta dei voti ed è stato costretto a stringere un accordo di coalizione con il Partito democratico per poter governare, e non più soltanto – come in passato – per formare una Giunta secondo i criteri prescritti dallo Statuto speciale⁵⁷. L’egemonia della *Südtiroler VolksPartei* è quindi meno assoluta, come attesta l’esito delle elezioni provinciali di ottobre 2023 con la conferma del Presidente della Provincia Arno Kompatscher, mentre la SVP ha ottenuto il 34,5% dei consensi e 13 seggi consiliari su 35, per la prima volta

⁵⁵ Ai ladini, in quanto gruppo linguistico di dimensioni ridotte, è assicurata la rappresentanza nel Consiglio provinciale (art. 50, co. 3, TAA).

⁵⁶ Cfr. R. TONIATTI, *L’evoluzione statutaria dell’autonomia speciale nell’Alto Adige/Südtirol*, cit., 58. I maggiori partiti politici italiani, sia di sinistra che di destra, non sono mai riusciti a dar vita a coalizioni alternative a causa della loro forte frammentazione. Per approfondimenti sul tema si rinvia a G. PALLAVER, *I partiti politici in Alto Adige*, cit., 559 ss.

⁵⁷ Sul punto S. PAROLARI, *Dall’“autonomia dinamica”*, cit., 56; M. SCANTABURLO-G. PALLAVER, *The 2013 South Tyrolean Election: The End of SVP Hegemony*, in *Regional & Federal Studies*, 24/2014, 493 ss.

rendendo problematica la formazione della nuova Giunta nella storia politica dell'Alto Adige⁵⁸.

La Valle d'Aosta attraversa invece una fase di notevole instabilità politico-istituzionale, considerato che nella legislatura 2013-2018 si sono succedute sei Giunte con maggioranze differenti e si è avuto persino il primo scioglimento anticipato del Consiglio regionale valdostano, ai sensi dell'art. 15, co. 3, St. VA⁵⁹. Il partito di raccolta degli autonomisti, l'*Union valdôtaine*, ha perso dalle elezioni regionali del 2003 a quelle del 2020 circa il 30% dei voti complessivi. Nonostante gli incentivi istituzionali introdotti al fine di favorire la stabilità di governo, quali la mozione di sfiducia costruttiva, la doppia soglia di sbarramento e il premio di maggioranza⁶⁰, il funzionamento della forma di governo è stato caratterizzato da una profonda frammentazione del sistema politico e da un'elevata instabilità delle Giunte regionali. La sfiducia costruttiva, lasciando scoperte le crisi extraparlamentari, non risolve il problema della stabilità governativa⁶¹, mentre il premio di maggioranza nella Valle d'Aosta, a differenza delle altre

⁵⁸ Cfr. M. GIANOLA-G. KLOTZ, *Le elezioni regionali in Trentino Alto Adige/Südtirol*, in *Regional Studies and Local Development* (Dec. 2023), 54 ss.; S. PELUSO, *L'Alto Adige sta diventando ingovernabile? Dalla crisi della Svp all'ascesa delle destre, un'analisi del politologo Günter Pallaver sugli esiti del voto alle provinciali e sulle possibili prospettive di Giunta*, in *www.rainews.it* (2023).

⁵⁹ Riguardo alle vicende che hanno destabilizzato il sistema politico e le istituzioni regionali si vedano A. MASTROPAOLO, *Ieri, oggi, domani*, cit., 26 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2020, 235 ss.

⁶⁰ Sul punto L. TRUCCO-F. BAILO, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, cit., 1058 s.

⁶¹ In questi termini A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 111.

Regioni, è attribuito solo se la lista vincente ha ottenuto almeno il 42% dei voti validi e senza che sia previsto un secondo turno di votazione⁶².

In questo differente contesto è maturata l'ipotesi di introdurre l'elezione popolare del Presidente della Regione valdostana con la presentazione di una proposta di legge⁶³; e attualmente sono depositate presso la I Commissione consiliare cinque proposte differenti di riforma elettorale⁶⁴. A fronte della grave crisi politico-istituzionale, la riforma elettorale è quindi oggetto di un dibattito rovente tra le forze politiche, senza che siano giunte a una soluzione approvando a una nuova legge statutaria, mentre i cittadini premono per esprimere il loro orientamento tramite il *referendum*, risolti a superare lo stallo istituzionale che da tempo affligge il sistema politico valdostano. Sembra singolare che sia più agevole incidere sulla forma di governo regionale con gli strumenti di democrazia partecipativa anziché con la legge statutaria: è la degenerazione dell'assetto dei partiti oppure perdura la fiducia nel sistema parlamentare?⁶⁵

⁶² Sul punto G. KLOTZ-G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali*, cit., 48.

⁶³ Proposta di legge n. 50 «Nuove disposizioni in materia di forma di governo della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta). Abrogazione della legge regionale 7 agosto 2007, n. 7», presentata il 29 novembre 2019 dai consiglieri di maggioranza di Rete civica. In proposito, il Dossier *Evoluzione del sistema elettorale ed istituzionale nelle Regioni italiane e in Valle d'Aosta*, a cura di E. Riccarand, D. Lucat, in *www.aostasera.it* (2019).

⁶⁴ Cfr. S. SAVOYE, *Si torna a discutere di riforma elettorale*, in *www.aostasera.it* (2023).

⁶⁵ Così, problematicamente, R. TONIATTI, *Intervento al Webinar «Forme di governo delle autonomie speciali»*, cit. Sul punto anche le riflessioni di A. MASTROPAOLO, *La democrazia diretta può salvare la democrazia rappresentativa? Osservazioni sulle esperienze di iniziativa referendaria in Valle d'Aosta*, in *Costituzionalismo.it* (*www.costituzionalismo.it*), 2/2023, 30 ss.

Peraltro, nell'ipotesi di un'elezione diretta del Presidente della Regione valdostana potrebbero acuirsi le tensioni, già presenti nel contesto dell'attuale forma di governo, che sono determinate dal particolare ruolo ricoperto dallo stesso Presidente, il quale è il rappresentante della Regione (art. 34, co. 1, St. VA) e, ad un tempo, il rappresentante dello Stato che esercita «tutte le attribuzioni che le leggi vigenti conferiscono al prefetto» (art. 4, d.d.l. n. 545/1945)⁶⁶. Giova ricordare che la dottrina ha sollevato qualche dubbio pure riguardo alla possibilità di conciliare il vincolo del sistema proporzionale – prescritto dall'art. 47, co. 3, St. TAA – con un'eventuale elezione diretta del Presidente della Provincia di Bolzano, che determinerebbe un effetto di trascinamento sulla contestuale elezione del Consiglio provinciale⁶⁷.

In entrambe le realtà si è osservato altresì un fervore notevole per gli strumenti di democrazia partecipativa intorno a decisioni politiche di rilievo per le rispettive comunità⁶⁸. Nella Valle d'Aosta si è svolto per la prima volta nell'esperienza italiana il *referendum* propositivo, che, malgrado talune

⁶⁶ Si vedano i rilievi critici di A. MASTROPAOLO, *Ieri, oggi, domani*, cit., 18 ss.; diversamente invece R. LOUVIN, *Funzioni prefettizie ed elezione diretta del Presidente della Regione*, Louvin: *nessun ostacolo*, in *www.aostasera.it* (2023). Per una ricostruzione del modello – unico nell'ordinamento giuridico italiano – di attribuzione delle funzioni prefettizie al Presidente della Regione valdostana si rinvia a R. LOUVIN, *Studio sulla funzione prefettizia del Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino 2022.

⁶⁷ In tal senso M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale*, cit., 229. Si ricorda che per introdurre l'elezione diretta del Presidente della provincia di Bolzano la legge statutaria deve essere approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio provinciale, a tutela della parità dei diritti tra i gruppi linguistici presenti nel territorio (art. 47, co. 3, St. TAA).

⁶⁸ Disciplinati dalla l.r. n. 19/2003 della Valle d'Aosta e dalla l.p. n. 22/2018 della provincia di Bolzano.

resistenze da parte degli attori politici locali, ha evidenziato la forte attitudine della cittadinanza a conquistarsi spazi di autonomia politica al di fuori del circuito rappresentativo⁶⁹. Al di là degli esiti, i temi oggetto dell'iniziativa legislativa popolare e del referendum sono ragguardevoli, interessando la forma di governo, il sistema elettorale e finanche i medesimi istituti di democrazia partecipativa. Nondimeno, è un tema oggi fortemente discusso se il referendum possa riguardare la materia della forma di governo, nei termini definiti dalla legge cost. n. 2/2001 e la cui disciplina è rimessa alla legge statutaria, poiché vi sono state iniziative in tal senso⁷⁰.

⁶⁹ Così R. LOUVIN, *Spirito comunitario*, cit., 35 s. In tema, ID., *Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari*, in *www.federalismi.it* (2007), 1 ss.; ID., *Referendum propositivo regionale: il bilancio della prima esperienza*, in *www.astrid-online.it* (2008) 1 ss.; C. FAVAL, *Gli istituti di partecipazione a livello regionale: gli aspetti innovativi delle discipline in Liguria e Valle d'Aosta*, in *Il Piemonte delle autonomie (www.piemonteaautonomie.it)*, 1/2017; E. PALICI DI SUNI, *Il giudizio sull'ammissibilità del referendum. Il caso valdostano*, in *Osservatorio sulle fonti (www.osservatoriosullefonti.it)*, 3/2018, 1 ss.; D. PORENA, *Il referendum legislativo nell'esperienza regionale italiana e nei sistemi costituzionali stranieri: materiali ed ipotesi per una lettura comparata del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa e referendum (A.S. 1089)*, in *www.federalismi.it* (2020), 143 s.; F. BAILO, *Gli istituti di democrazia diretta*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta*, cit., 132 ss.; A. MASTROPAOLO, *La democrazia diretta*, cit., 30 ss.

⁷⁰ Su tema dei limiti dei referendum regionali si sofferma ampiamente A. MASTROPAOLO, *La democrazia diretta*, cit., 39 ss. Nella Valle d'Aosta il 25 gennaio 2022 è stata presentata la proposta di legge di iniziativa popolare, da sottoporre ad eventuale referendum propositivo, n. 58/XVI «*Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta). Abrogazione della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21*», che prevede l'elezione diretta del Presidente della Regione e della Giunta. Nella Provincia

In particolare, la Commissione regionale valdostana per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare ha ritenuto inammissibile il *referendum* propositivo, argomentando che la forma di governo è oggetto di deliberazione da parte del Consiglio regionale con il peculiare procedimento prescritto dall'art. 15 St. VA⁷¹. Si evidenzia in proposito che lo Statuto speciale nulla dice sui possibili limiti delle consultazioni referendarie, mentre la legge valdostana n. 19/2003, recante la disciplina dei *referendum* regionali, non prescrive alcun limite concernente la forma di governo, tant'è che negli anni passati si sono svolti dei *referendum* su questa materia. Il Comitato promotore ha attivato un procedimento diverso, chiedendo un *referendum* consultivo (istituto che finora non ha trovato applicazione) sulla medesima proposta di legge n. 58/XVI volta a modificare la forma di governo della Regione, ma l'Assemblea regionale valdostana ha respinto, con due soli voti contrari, la domanda di procedere al *referendum*⁷². Una dottrina ha parlato «di

di Bolzano, nel medesimo turno di tempo, il 29 maggio 2022 si è svolto con esito negativo un *referendum* confermativo sul testo di legge, approvato dal Consiglio provinciale, volto a modificare la citata l.p. n. 22/2018 sulla democrazia diretta e sugli istituti di partecipazione popolare e la l.p. n. 4/2010 sull'istituzione del Consiglio dei Comuni. L'amministrazione provinciale ha predisposto un Dossier informativo con un sito *web* specifico: www.referendumprovinciale.provincia.bz.it. In argomento, E. ALBER, *Il referendum confermativo del maggio 2022 in Alto Adige*, in *Politika 2023. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige. Lobbying, Die Ukraine und wir, Wahlen/ Lobbying, L'Ucraina e noi, elezioni*, 271 ss.

⁷¹ Sul punto R. LOUVIN, *Esperienze di democrazia diretta*, cit.; M. CORRIAS, *Referendum propositivo e riforma della forma di governo regionale*; l'intervento di E. RICCARAND, componente del Comitato promotore del referendum, entrambi in Webinar «*Forme di governo delle autonomie speciali*», cit.

⁷² Comunicato del Consiglio regionale n. 10 dell'11 gennaio 2023. La I Commissione consiliare ha svolto accertamenti in merito alla possibilità di svolgere questo tipo di

strangolamento della possibilità referendaria» in queste Regioni autonome, evidenziando che a livello nazionale possono svolgersi invece i *referendum* abrogativi-manipolativi sulle leggi elettorali⁷³.

Le molteplici esperienze della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano possono ritenersi pionieristiche, poiché le prospettive dischiuse dalla legge cost. n. 2/2001 in tema di *referendum* e di iniziativa legislativa popolare non sono state colte da tutti i legislatori regionali⁷⁴. Si aggiunga la quasi totale

referendum, chiedendo il parere dei prof. Massimo Luciani e Andrea Morrone, i quali hanno espresso orientamenti divergenti: https://www.consiglio.vda.it/app/oggettidelconsiglio/dettaglio?pk_documento=45364&versione=R. Al riguardo, A. MASTROPAOLO, *La democrazia diretta*, cit., 43, evidenzia che poiché il *referendum* consultivo non preclude l'autonomia deliberativa del Consiglio regionale, esso può ritenersi ammissibile anche nelle materie coperte da riserva di legge statutaria.

⁷³ In questi termini R. LOUVIN, *Esperienze di democrazia diretta*, cit. *Contra*, A. MASTROPAOLO, *La democrazia diretta*, cit., 42 s. e nt. 61.

⁷⁴ In tal senso R. LOUVIN, *Esperienze di democrazia diretta*, cit., che ritiene di estremo interesse la normativa dei processi di partecipazione contenuta nei capi IV e V della citata l.p. n. 22/2018 della Provincia di Bolzano. Una rassegna della disciplina presente negli ordinamenti regionali in materia di strumenti di partecipazione e di consultazione pubblica è curata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, *Le leggi regionali di partecipazione e di consultazione dei cittadini*. *Focus*, 29 ottobre 2021.

carezza di sperimentazione del *referendum* propositivo, previsto solo in alcune autonomie speciali⁷⁵.

2.1. *Le peculiarità dell'elezione popolare del Presidente della Provincia autonoma di Trento*

La comunità trentina non presenta *cleaveges* di tipo linguistico che abbiano dissuaso il legislatore dal recepire la forma di governo tipica delle Regioni⁷⁶. Al contempo, la Provincia – la prima tra le autonomie speciali ad aver esercitato la potestà statutaria con l'approvazione della l.p. n. 2/2003 – rappresenta una sorta di “banco di prova” della sfida alla differenziazione della forma di governo posta dal legislatore⁷⁷. La normativa trentina,

⁷⁵ Si fa riferimento alla l.r. n. 5/2003 del Friuli-Venezia Giulia; alla l.r. n. 1/2008 della Sardegna; alla l.p. n. 3/2003 della provincia di Trento. Nella provincia trentina il 26 settembre 2021 si è svolto, con esito negativo, un *referendum* propositivo al fine di istituire un distretto biologico nel territorio agricolo provinciale. In argomento, G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089 (Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum)*, in *Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2019, 8 ss.; M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa nelle Regioni a Statuto speciale: tendenze e prospettive di sviluppo*, in AA.VV., *Le variabili della specialità*, cit., 199 ss.; A. MASTROPAOLO, *La democrazia diretta*, cit., 44 s. e nt. 65.

⁷⁶ Sul punto M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina*, cit., 262 s. e 274 s., che evidenzia come lo Statuto TAA garantisca comunque la rappresentanza nel Consiglio provinciale di Trento al gruppo linguistico più consistente, quello ladino (art. 48, co. 3).

⁷⁷ L.p. 5 marzo 2003, n. 2, «*Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia*». In attuazione della legge cost. n. 2/2001 sono state approvate altresì la l.p. n. 13/2002 sul *referendum* confermativo; la citata l.p. n. 3/2003 sui

attuativa-integrativa dello Statuto speciale, reca una disciplina dell'elezione diretta del Presidente della Provincia che presenta taluni tratti innovativi rispetto al modello⁷⁸: il temperamento del principio *aut simul stabunt, aut simul cadent*, la mozione di sfiducia individuale, la nomina assai limitata di assessori esterni⁷⁹, e, infine, il divieto di più di due mandati consecutivi per la carica di Presidente della Provincia. Alcune di queste peculiarità della disciplina provinciale sono rese possibili – e legittime – dalle diverse disposizioni di grado costituzionale cui la disciplina fa riferimento⁸⁰, mentre altre previsioni normative non sembrano esenti da possibili censure di incostituzionalità.

La legge statutaria prevede due ipotesi di temperamento del principio *aut simul stabunt, aut simul cadent*. La prima riguarda la morte e l'impedimento permanente del Presidente della Provincia che si verifichino dopo i primi trentasei mesi della legislatura. In tali evenienze, il Consiglio provinciale rimane in carica per l'ordinaria amministrazione ed elegge, per la restante parte della legislatura, il nuovo Presidente della Provincia, scegliendolo tra i

referendum e iniziativa legislativa popolare; la l.p. n. 1/2018 sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità; la l.p. n. 7/2005 che ha istituito il Consiglio delle autonomie locali. In proposito, si segnala il d.l. n. 5 «*Modifiche della legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2, recante "Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale e del Presidente della provincia"*» (proponenti consiglieri Dallapiccola, Demagri, Ossanna), volto a reintrodurre l'elezione consiliare del Presidente e della Giunta e un sistema elettorale proporzionale. Il d.l. è confluito in un testo unificato «*Modificazioni della legge elettorale provinciale 2003" dei disegni di legge n. 5 e 80*», licenziato dalla prima Commissione permanente il 19 ottobre 2021, nel quale è stata scorporata la parte relativa alla forma di governo.

⁷⁸ Similmente M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina*, cit., 270.

⁷⁹ Introdotta dalla l.p. n. 3/2013, che ha abrogato la previsione originaria dell'incompatibilità tra l'esercizio delle funzioni di assessore e quelle di consigliere.

⁸⁰ Come evidenzia M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina*, cit., 270.

propri componenti (art. 5, co. 4)⁸¹. Si tratta di una disposizione che pone norme integrative allo Statuto trentino-altoatesino, il quale, diversamente dagli altri Statuti speciali, non prescrive in queste ipotesi lo scioglimento anticipato del Consiglio provinciale⁸². La disposizione riprende le analoghe previsioni della normativa transitoria sulla forma di governo della Provincia (art. 4, co. 2, legge cost. n. 2/2001).

Già a ridosso dell'approvazione della riforma costituzionale una parte della dottrina aveva avanzato un suggerimento in tal senso, auspicando che quantomeno gli Statuti speciali, limitati solo dal rispetto dei principi supremi dell'ordinamento democratico, introducessero qualche attenuazione del meccanismo *aut simul stabunt, aut simul cadent* che lega le sorti degli organi legislativi e di quelli esecutivi della Regione⁸³. Ciò tanto più quando lo scioglimento anticipato del Consiglio appare una conseguenza sproporzionata e irragionevole al cospetto di eventi accidentali e di carattere strettamente personale quali la morte o l'impedimento permanente del Presidente della Giunta. Invero, nella normativa provinciale il temperamento del principio parrebbe discendere dall'appartenenza del Trentino – insieme all'Alto

⁸¹ Il medesimo art. 5, co. 1, stabilisce invece che nelle ipotesi in cui l'impedimento permanente e la morte del Presidente della Provincia si verificano entro i primi trentasei mesi della legislatura, si procede all'elezione per il rinnovo del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia. In tali casi, il Vicepresidente e la Giunta provinciale rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione e le funzioni di Presidente della Provincia sono assunte dal Vicepresidente.

⁸² Lo Statuto ha fissato l'applicazione di questa regola soltanto nelle ipotesi delle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio provinciale (art. 47, co. 2), dell'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, nonché della rimozione e delle dimissioni dello stesso Presidente (art. 50, co. 4).

⁸³ Così G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali*, cit., 1131 s.; R. TOSI, *La revisione dello Statuto*, cit., 519.

Adige/Südtirol – alla medesima Regione, nel contesto della “speciale” specialità dell’autonomia garantita dallo Statuto regionale⁸⁴. La deroga introdotta dal legislatore potrebbe leggersi come l’esito di un bilanciamento tra il principio *aut simul stabunt, aut simul cadent* e la previsione secondo la quale lo scioglimento anticipato del Consiglio provinciale comporta la sua rielezione per la sola parte restante della legislatura quinquennale dell’altro Consiglio provinciale (art. 48, co. 1, St. TAA)⁸⁵. Si intende evitare, pertanto, di dover rieleggere un Consiglio destinato a rimanere in carica soltanto per due anni.

La seconda ipotesi di temperamento del principio delineata dalla legge statutaria sembra invece contrastante con lo Statuto speciale, poiché si prevede che, qualora il Presidente della Provincia si dimetta o sia rimosso negli ultimi dodici mesi della legislatura, la Giunta e il Consiglio provinciale rimangono in carica per la legislatura residua. In questi casi, le funzioni del Presidente sono svolte dal Vicepresidente ovvero dall’assessore più anziano di età in caso di assenza, impedimento o cessazione dalla carica del Vicepresidente (art. 5, co. 3 e 6, l.p. n. 2/2003). Lo Statuto non prevede alcuna differenziazione riguardo alle dimissioni e alla rimozione del Presidente della Provincia, ricollegandovi sempre i medesimi effetti dello scioglimento

⁸⁴ Cfr. D’ATENA, *L’accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una “speciale” specialità*, in *Giur. cost.*, 2016, 1880; D. DE PRETIS, *Il secondo Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol: una speciale affermazione dell’autonomia*, in *Le Regioni*, 2022, 429 ss.

⁸⁵ La *ratio* della disposizione menzionata risponde all’esigenza di assicurare la contestualità nell’elezione dei consiglieri provinciali che confluiranno nel Consiglio regionale. Una lettura suggerita da M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina*, cit., 271. L’A. evidenzia come invece l’art. 126, co. 3, Cost. abbia determinato la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una previsione dello Statuto calabrese (sent. n. 2/2004), per certi versi simile a quella trentina.

anticipato del Consiglio provinciale e delle dimissioni della Giunta (art. 50, co. 4)⁸⁶.

Un altro profilo di illegittimità della disciplina trentina può riscontrarsi riguardo alla previsione della decadenza dalla carica del Presidente della Provincia e della Giunta nell'ipotesi in cui sia approvata una mozione di sfiducia nei confronti dello stesso Presidente (art. 7, co. 5 e 7); la previsione è in contrasto con l'art. 50, co. 4, St. TAA, a norma del quale la Giunta deve invece dimettersi. In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che l'art. 126, co. 1 e 3, Cost. disciplinano in modo differenziato due distinte ipotesi di cessazione del Presidente dal suo ufficio: «mentre al primo comma parla di “rimozione” dello stesso per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge e ragioni di sicurezza nazionale, nel terzo comma usa la diversa espressione “dimissioni”. Nel primo caso esiste la necessità di un immediato allontanamento dalla carica di chi si sia reso responsabile di gravi illeciti o risulti pericoloso per la sicurezza nazionale. Nel secondo caso si detta invece una disciplina adatta alla natura prettamente politica della cessazione, che non richiede quell'immediatezza e perentorietà di allontanamento dalla carica necessarie nella prima ipotesi. La previsione di decadenza – per sua natura, immediata e perentoria – varrebbe invece ad equiparare le due ipotesi. La maggiore elasticità dell'obbligo di dimissioni rispetto alla decadenza automatica serve peraltro a rendere sicuramente ammissibile l'emanazione di atti urgenti e indifferibili»⁸⁷. Entrambe le formulazioni dei richiamati primo e terzo comma dell'art. 126 Cost. sono riprese dagli artt. 49 *bis*, co. 7, e 50, co. 4, dello Statuto trentino-altoatesino.

L'istituto della mozione di sfiducia individuale – che, qualora sia approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio

⁸⁶ *Contra* M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina*, cit., 271, che ritiene legittima anche questa deroga «nonostante la lettera dell'art. 50, comma 4».

⁸⁷ Cfr. punto 6 del *Cons. in dir.* della sent. n. 12/2006.

provinciale, comporta la decadenza dalla carica dell'assessore ai sensi dell'art. 7, co. 7, l.p. n. 2/2003 – sembra porsi parimenti in contrasto con i principi ispiratori della forma di governo caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente della Provincia. Pur non figurando nello Statuto TAA una previsione normativa analoga all'art. 122, co. 5, Cost.⁸⁸, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che «l'equilibrio tra poteri configurato nel modello disegnato dalla Costituzione verrebbe alterato se si privasse il Presidente della possibilità di scegliere e revocare discrezionalmente gli assessori della propria Giunta, del cui operato deve rispondere davanti al Consiglio e al corpo elettorale. [...] Nei confronti del Consiglio esiste solo la responsabilità politica del Presidente [...], nella cui figura istituzionale confluiscono la responsabilità collegiale della Giunta e la responsabilità individuale degli assessori»⁸⁹. Al riguardo, la legge statutaria trentina stabilisce, in coerenza con le richiamate affermazioni della Consulta, che il Presidente della Provincia dirige la politica della Giunta e ne è responsabile (art. 2, co. 1, lett. a) e che lo stesso Presidente nomina gli assessori e può revocarli, «dandone motivata comunicazione al Consiglio provinciale e provvedendo contemporaneamente alla loro sostituzione» (art. 8, co. 2 e 4).

In generale, gli istituti configurati da alcuni Statuti ordinari e leggi statutarie che prevedono forme di coinvolgimento del Consiglio regionale nell'esercizio del potere di revoca presidenziale – quali la mozione di censura o il “non gradimento” del singolo assessore, l'obbligo di comunicazione al

⁸⁸ *Contra* M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina*, cit., 270; A. ROCCELLA, *La nuova forma di governo della Provincia autonoma di Trento*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2011, 12, i quali ritengono che proprio l'assenza nello Statuto TAA di una previsione analoga all'art. 122, co. 5, Cost. sia decisiva per l'ammissibilità della mozione di sfiducia individuale.

⁸⁹ Cfr. punto 4 del *Cons. in dir.* della citata sent. n. 12/2006.

Consiglio⁹⁰ – non sono assimilabili in alcun modo alla mozione di sfiducia al ministro, con il conseguente obbligo di dimissioni, che caratterizza il sistema parlamentare. La l.r. statutaria n. 7/2007 del Friuli-Venezia Giulia, per esempio, stabilisce che «il Consiglio regionale può esprimere il proprio motivato giudizio negativo sull’operato di singoli componenti della Giunta; in tal caso il Presidente della Regione comunica entro dieci giorni al Consiglio le proprie decisioni» (art. 8, co. 1, lett. j). Ciò al solo fine, dunque, di sollecitare al Presidente una valutazione politica circa l’opportunità di revocare o meno l’assessore censurato.

L’istituto della mozione di sfiducia individuale, sebbene siano prospettabili censure riguardo alla sua legittimità costituzionale, ha avuto un certo seguito nella prassi. Sono state proposte diverse mozioni di sfiducia nei confronti di uno o più assessori. E, se pur esse siano state respinte, senza influire quindi sulla composizione della Giunta determinata dal Presidente, la loro presentazione e successiva discussione in seno al Consiglio provinciale assumono una valenza politica, offrendo indicazioni sullo stato dei rapporti tra l’organo legislativo e quello esecutivo⁹¹. Si potrebbe distinguere tra le mozioni di sfiducia sottoposte alla votazione quando era in vigore la previsione relativa all’incompatibilità tra l’esercizio delle funzioni di assessore e quelle di consigliere⁹² e le mozioni successive alla sua abrogazione

⁹⁰ Su questi istituti si veda Q. CARMELENGO, *I rapporti tra il Presidente della Giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, in *Le Regioni*, 2013, 570 s.

⁹¹ Gli assessori sono espressione della maggioranza consiliare ed il Presidente della Giunta tende ad esprimere la sua fiducia all’assessore censurato.

⁹² L’art. 8, co. 3, della l.p. n. 2/2003 stabiliva, con una previsione di dubbia legittimità, che il consigliere nominato assessore fosse sospeso dalla carica per tutta la durata del mandato, cessato il quale l’ex assessore recuperava il seggio che aveva lasciato temporaneamente al primo dei non eletti della sua lista. Sul punto i rilievi di N. ZANON, *Su un’ipotesi di*

con la citata l.p. n. 3/2013. Il legislatore ha stabilito la nomina da parte del Presidente della Provincia di sei assessori tra i consiglieri provinciali e la facoltà di nominare un ulteriore assessore scelto tra i cittadini «in possesso dei requisiti di eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere» (art. 1, co. 2). Ebbene, a partire dalla XV legislatura del 2013 è stata presentata soltanto una mozione di sfiducia, mentre ne sono state votate cinque nella XIV legislatura e una nella XIII legislatura⁹³.

Il legislatore trentino ha optato, in un secondo momento, per una Giunta composta quasi interamente da membri designati tra i consiglieri provinciali. L'abrogazione dell'incompatibilità tra le funzioni di consigliere e quelle di assessore comporta che, qualora il Presidente della Provincia revocasse un assessore, questi tornerebbe a ricoprire la carica di consigliere; e ciò lo porrebbe in una situazione di maggior forza nei confronti dello stesso Presidente⁹⁴.

temporanea "sospensione" del Consigliere nominato assessore regionale, in *Le Regioni*, 2000, 903 ss.; E. PUCCI, *La riforma elettorale in Trentino*, cit., 167.

⁹³ XVI legislatura, mozione di sfiducia n. 583 all'assessore all'istruzione, università e ricerca. XIV legislatura, mozione di sfiducia n. 174 all'assessore all'istruzione e allo sport; mozione di sfiducia n. 192 all'assessore alla salute e alle politiche sociali; mozione di sfiducia n. 222 all'assessore provinciale ai lavori pubblici, ambiente e trasporti, poi decaduta; mozione di sfiducia n. 223 al Presidente della provincia, all'assessore provinciale ai lavori pubblici, ambiente e trasporti, nonché all'assessore alle politiche per la salute; mozione di sfiducia n. 311 all'assessore alla solidarietà internazionale e alla convivenza. XIII legislatura, mozione di sfiducia n. 378 all'assessore alle politiche per la salute.

⁹⁴ Invero, non sussiste concordia presso la dottrina in merito all'opportunità di prevedere l'incompatibilità tra le due cariche. Sul punto Q. CARMELENGO, *I rapporti*, cit., 540 ss.

Nel corso della XVI legislatura è stata presentata anche una singolare mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio provinciale⁹⁵. La dottrina ha già rilevato la presenza, in alcuni Statuti regionali, di queste «curiose forme di responsabilità» del Presidente davanti all'Assemblea, le quali, oltre a non trovare alcun precedente nel diritto parlamentare, rischiano di tradursi in un pregiudizio per i diritti delle minoranze consiliari, poiché il Presidente del Consiglio regionale nello svolgimento delle sue funzioni arbitrali e di garanzia potrebbe essere esposto al potere di ricatto della maggioranza⁹⁶.

Nel complesso, la legge statutaria non stabilisce una disciplina articolata dei rapporti tra gli organi di vertice della Provincia, che vada al di là delle previsioni, già esaminate, concernenti i poteri presidenziali di nomina e revoca degli assessori, le mozioni di sfiducia, l'applicazione modulata del meccanismo *aut simul stabunt, aut simul cadent* e di alcuni adempimenti posti a carico del Presidente della Provincia, sulla falsariga di diversi Statuti regionali e leggi statutarie. Nella prima seduta del Consiglio provinciale il Presidente illustra il programma di legislatura e comunica i nominativi degli assessori, ed è tenuto altresì a produrre ogni anno, in occasione della manovra finanziaria, una relazione sullo stato di attuazione del programma di legislatura, sullo stato di attuazione e sull'efficacia delle leggi vigenti, nonché

⁹⁵ XVI legislatura, mozione di sfiducia n. 246 al Presidente del Consiglio provinciale, presentata dai consiglieri di minoranza e respinta dalla maggioranza. Nella mozione si sono censurate le sue modalità di conduzione dei lavori d'aula in spregio dei principi d'imparzialità e di equidistanza dalle parti e il licenziamento illegittimo del segretario particolare del Presidente, deliberato da quest'ultimo in virtù della partecipazione del segretario al Congresso di un partito di opposizione.

⁹⁶ Il rilievo è di G. RIVISECCHI, *I regolamenti consiliari: uno strumento di dubbia utilità ad assicurare il recupero del ruolo delle Assemblee nelle forme di governo regionali*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2011, 11.

sulle misure di carattere legislativo che intende proporre per il loro miglioramento (art. 2, lett. c, e, l.p. n. 2/2003)⁹⁷.

Un'altra lacuna si è ravvisata nella carenza di forme innovative di controllo del Consiglio provinciale sull'operato dell'esecutivo, rispetto agli strumenti già disciplinati dal regolamento interno⁹⁸. È apprezzabile quindi l'introduzione, con la successiva l.p. n. 5/2013, di un'attività di verifica del Consiglio sullo stato di attuazione delle leggi provinciali e sul grado di realizzazione degli obiettivi delle leggi stesse, nonché di una valutazione degli effetti delle politiche pubbliche, regolandone accuratamente le cadenze e le modalità di svolgimento che prevedono la collaborazione tra il Consiglio e la Giunta⁹⁹. Le clausole valutative contenute nelle leggi provinciali e le note informative sulla realizzazione delle politiche regionali costituiscono i principali strumenti di valutazione¹⁰⁰; tuttavia, tali strumenti non hanno avuto sinora un seguito significativo, guardando al numero ridotto di casi in cui le loro risultanze sono state discusse nelle Commissioni consiliari o in Aula¹⁰¹.

⁹⁷ Nel sito istituzionale del Consiglio provinciale sono reperibili le relazioni periodiche sull'attuazione del programma di legislatura: www.consiglio.provincia.tn.it.

⁹⁸ In tal senso E. PUCCI, *La riforma elettorale in Trentino*, cit., 168.

⁹⁹ L.p. 28 marzo 2013, n. 5, «*Controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Modificazioni e razionalizzazione delle leggi provinciali che prevedono obblighi in materia*».

¹⁰⁰ Una rassegna delle clausole valutative e delle note informative relative all'attuazione delle leggi provinciali è pubblicata nel sito web www.capire.org, organizzato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome al fine di promuovere la cultura e l'uso della valutazione delle politiche in seno alle Assemblee legislative.

¹⁰¹ *Appendice al Rapporto sulla legislazione 2021. Approfondimenti tematici*, 64.

Invero, nel corso della XIV legislatura si è svolta un'esperienza innovativa riguardo alla valutazione “controfattuale” delle politiche pubbliche, che può considerarsi singolare visto il generale disinteresse della classe politica locale e nazionale nei confronti di questo tipo di verifiche¹⁰². Il Presidente della Provincia Dellai, in collaborazione con la Giunta e con il pieno sostegno del Consiglio provinciale, ha approntato una cospicua manovra finanziaria attraverso cui realizzare una serie di politiche innovative al fine di contrastare gli effetti della crisi economica iniziata nel 2008. La Provincia ha adottato la regola aurea del processo di messa a punto delle politiche di *welfare*. Ossia ha deciso di disegnare una misura con accuratezza controllandone l'efficacia sulla base di analisi e di robuste evidenze empiriche, e poi di utilizzare gli esiti di questi controlli per ridisegnare la misura stessa¹⁰³. Questa esperienza, che si è protratta dal 2009 al 2012, non è stata tuttavia riprodotta sia in virtù del rinnovo della Presidenza della Provincia e del Consiglio e della conseguente volontà di differenziarsi rispetto alla precedente legislatura, sia per la scarsa dimestichezza della classe politica e della pubblica amministrazione con la cultura della valutazione.

Quasi tutte le Regioni ormai si sono dotate di regole, strumenti e strutture per la valutazione delle politiche legislative; manca invece una volontà

¹⁰² Sul punto l'interessante studio, svolto anche in chiave comparata, di A. SCHIZZEROTTO, *Valutazione delle politiche pubbliche*, in Convegno «*Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare*», cit. L'A. ritiene che l'approccio di tipo controfattuale alla valutazione delle politiche pubbliche sia il solo che consente di stabilire se lo stato di cose atteso dopo aver realizzato una determinata politica è davvero prodotto da quest'ultima e non sia invece dovuto ad altri fattori.

¹⁰³ In tal senso A. SCHIZZEROTTO, *Valutazione delle politiche*, cit.

politica forte, convinta e duratura nel metterle in atto¹⁰⁴. La valutazione delle politiche pubbliche è di vitale importanza per la valorizzazione del ruolo politico del Consiglio regionale, il quale è privo di responsabilità fiscale semplicemente perché non fa prelievi fiscali, se non di entità irrisoria¹⁰⁵. La sua responsabilità si gioca, piuttosto, su come vigila sulle politiche che facciano crescere la ricchezza sul territorio con una buona amministrazione e sul rispetto delle regole sulla qualità della normazione, approvando le leggi con maggiore consapevolezza e verificando gli effetti prodotti sul tessuto sociale ed economico di riferimento.

Il sistema elettorale è disciplinato sempre dalla legge statutaria n. 2/2003¹⁰⁶. Il Presidente della Provincia e il Consiglio sono eletti contestualmente in un turno unico e in un solo collegio corrispondente all'intero territorio provinciale (art. 4, co. 1)¹⁰⁷. L'elettore vota con un'unica scheda sia per l'uno che per l'altro, potendo scegliere soltanto una lista collegata al candidato Presidente che ha votato, non essendo consentito quindi il voto disgiunto, a differenza dei sistemi elettorali delle altre Regioni

¹⁰⁴ Così M. CARLI, *La buona qualità della normazione*, in Convegno «Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare», cit.

¹⁰⁵ In tal senso C. BUZZACCHI, *Il voto consiliare sul bilancio regionale*, in Convegno «Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare», cit.

¹⁰⁶ In argomento, M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., 189 ss.; ID., *La legislazione elettorale trentina*, cit., 271 ss.

¹⁰⁷ Alla regola del collegio unico fa eccezione l'assegnazione di un seggio ai comuni «ove è insediato il gruppo ladino-dolomitico di Fassa» – prescritta dal citato art. 48, co. 3, St. TAA – ed attuata dalla legge statutaria, che stabilisce che sia eletto il candidato che ha ottenuto in tale territorio più preferenze nell'ambito della lista più votata (art. 72, co. 1, l.p. n. 2/2003).

speciali¹⁰⁸. L'elettore può esprimere sino a due preferenze nell'ambito della lista votata, e in tal caso i due voti «devono essere diretti a candidati di genere diverso», pena l'annullamento della seconda preferenza (art. 63, co. 3)¹⁰⁹. Si è optato per un sistema proporzionale a correzione maggioritaria, e in particolare “*majority assuring*” in quanto, quale che sia la distribuzione del voto popolare, assicura al Presidente eletto una maggioranza in Consiglio provinciale, che può variare da 17 sino a 23 seggi (oltre quello del Presidente)¹¹⁰. È prevista anche una rappresentanza consiliare non inferiore a 11 seggi per la lista o le liste provinciali sconfitte; e questa duplice garanzia favorisce un sistema partitico bipolare. Per il resto, il sistema elettorale trentino è simile a quelli utilizzati nelle due isole autonome e nel Friuli-Venezia Giulia, pur se tutti configurano diversamente il premio di maggioranza¹¹¹.

¹⁰⁸ Tra le Regioni ordinarie, anche le Marche (l.r. n. 27/2004), l'Abruzzo (l.r. n. 9/2013) e l'Umbria (l.r. n. 4/2015) hanno escluso il voto disgiunto. Sul punto G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali comunali*, cit., 753, nt. 164, che evidenzia gli aspetti critici di questa modalità di voto.

¹⁰⁹ La doppia preferenza di genere è stata introdotta dalla l.p. 12 marzo 2018, n. 4, che ha dato attuazione alla finalità prescritta dall'art. 47, co. 2, St. TAA di «conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi». Il legislatore ha stabilito altresì l'alternanza in ciascuna lista di candidature di genere diverso, in modo tale che «nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore all'altro, se non quando il numero delle candidature nella lista è dispari» (art. 25, co. 6-bis).

¹¹⁰ Sul punto M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina*, cit., 274. Il Consiglio provinciale è composto da 35 membri, ai sensi dell'art. 48, co. 1, St. TAA.

¹¹¹ Così G. KLOTZ-G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali*, cit., 46 s. Gli AA. evidenziano un ulteriore elemento comune, ossia la riserva di un seggio in Consiglio regionale (e provinciale) sia per il Presidente eletto, sia per il candidato Presidente con il secondo risultato (p. 49 e nt. 56).

Poiché il Presidente della Provincia è eletto a maggioranza relativa, la percentuale di voti ottenuta – come pure, in assenza del voto disgiunto, quella conseguita dalle liste collegate allo stesso – può essere anche modesta in un contesto politico-partitico frammentato, non ostacolato da soglie di sbarramento¹¹² e caratterizzato dalla presenza nel Consiglio provinciale di mono-gruppi consentiti dall'art. 23 reg. int. Basti notare, con riguardo alla composizione degli organi legislativi nel 2020, che nella Provincia di Trento si sono costituiti tredici gruppi consiliari di cui ben otto composti da un solo componente¹¹³. Il passaggio ad un sistema proporzionale corretto dal premio di maggioranza non ha comportato quindi una diminuzione della frammentazione dei partiti¹¹⁴.

Il sistema partitico è contraddistinto dalla presenza di un alto numero di partiti provinciali che conseguono un buon consenso elettorale e di un numero invece ridotto di partiti nazionali che riescono ad essere rappresentati nel Consiglio provinciale. Oggi la Provincia è amministrata da governi guidati da esponenti dei partiti provinciali¹¹⁵. La moltitudine di formazioni costituisce anche una manifestazione della tendenza alla personalizzazione della politica, sempre più radicata, che ha portato alla formazione di liste legate al nome di un singolo candidato¹¹⁶. Questa miriade di partiti si

¹¹² Che non sono previste dalla normativa trentina. Sul punto M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina*, cit., 273.

¹¹³ *Appendice al Rapporto sulla legislazione 2021*, cit., 2; C. TRAWEGER-G. PALLAVER, *L'Euregio. Tirolo-Alto Adige-Trentino. Nuove sfide della collaborazione transfrontaliera. Risultati di un sondaggio*, Innsbruck 2020, 10 ss.

¹¹⁴ Così G. KLOTZ-G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali*, cit., 68 s.

¹¹⁵ Sempre G. KLOTZ-G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali*, cit., 62, i quali evidenziano che nelle elezioni del 1988, le ultime svoltesi con il sistema proporzionale allora in vigore, c'era solo un partito provinciale accanto a nove partiti nazionali.

¹¹⁶ Cfr. C. TRAWEGER-G. PALLAVER, *L'Euregio*, cit., 10.

riverbera nell'esecutivo provinciale, anche perché l'elezione diretta del Presidente della Provincia spinge le formazioni politiche a coalizzarsi; e dopo il successo elettorale occorre ricompensare i partiti che hanno dato il loro supporto elettorale¹¹⁷.

I tratti "regionalisti" del panorama partitico di Trento sono affini a quelli dell'altra Provincia autonoma e della Valle d'Aosta: tutti territori nei quali la continua crescita dei partiti regionali è coincisa con il passaggio dalla prima alla seconda Repubblica, ed è stato uno dei tanti effetti conseguiti ai processi di trasformazione politica e sociale che si sono avuti in Italia negli ultimi trent'anni¹¹⁸. L'erosione dell'identità dei partiti nazionali e dei loro legami con gli elettori ha determinato, insieme a una notevole volatilità dell'elettorato, una maggiore incongruenza tra la competizione politica a livello nazionale e quella regionale. Da qui, l'aumento dei partiti regionali, ma anche i medesimi partiti nazionali si sono in parte «territorializzati»¹¹⁹. Tra gli "stimoli istituzionali" alla nascita di nuovi partiti sono annoverati anche l'investitura diretta del Presidente a capo dell'esecutivo e un sistema elettorale proporzionale, in virtù dei quali i medesimi partiti si attendono maggiori possibilità di successo elettorale¹²⁰.

L'adozione dell'elezione diretta del Presidente della Provincia a partire dalla XIII legislatura ha assicurato la stabilità dei governi, mentre nella legislatura antecedente con il Presidente Carlo Andreotti si sono avute tre maggioranze politiche differenti all'interno del Consiglio provinciale; e ciò ha comportato una notevole instabilità non solo nelle Istituzioni, ma anche

¹¹⁷ Sempre C. TRAWEGER-G. PALLAVER, *L'Euregio*, cit., 12 s.

¹¹⁸ In tema, ampiamente, G. KLOTZ-G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali*, cit., 34 ss. e 62 ss.

¹¹⁹ Poiché l'ideologia dei partiti è stata sostituita con quella del territorio: G. KLOTZ-G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali*, cit., 69.

¹²⁰ G. KLOTZ-G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali*, cit., 35 s.

nell'attività di indirizzo politico. Tuttavia, sono emerse alcune criticità riguardo all'esercizio della funzione legislativa del Consiglio provinciale. L'iniziativa legislativa dei consiglieri di maggioranza è stata rilevante finché vigeva la regola dell'incompatibilità tra l'esercizio delle funzioni di assessore e quelle di consigliere (2013), mentre è molto calata dopo che è stata abrogata. L'iniziativa dei consiglieri di minoranza continua a registrare invece un buon successo¹²¹. Anche il peso dell'esecutivo provinciale nei processi deliberativi è considerevole¹²²: la sua iniziativa riguardo alle leggi promulgate si attesta sul 71,4% nel 2022 e sull'88,2 % nel 2020 (con percentuali simili negli anni precedenti)¹²³. La Giunta fa un impiego consistente anche della fonte regolamentare, in consonanza con una tendenza riscontrabile in quasi tutte le Regioni speciali nelle quali la competenza è attribuita agli organi esecutivi dai rispettivi Statuti¹²⁴.

¹²¹ Sul punto M. CECCATO, *Intervento*, in Convegno «*Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare*», cit.

¹²² Anche in virtù dei meccanismi di programmazione dei lavori consiliari disciplinati dal regolamento interno n. 3/1991. Sul punto, C. CASONATO, *Trentino*, in E. HAPPACHER-R. TONIATTI (a cura di), *Gli ordinamenti dell'Euregio*, cit., 81 ss.

¹²³ Camera dei Deputati XIX Legislatura. *Osservatorio sulla legislazione. La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2022-2023*, 114; Camera dei Deputati XVIII Legislatura. *Osservatorio sulla legislazione. La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2021*, 201 e 221 s. Si vedano altresì i dati riportati nelle relazioni del Consiglio provinciale: Consiglio della Provincia autonoma di Trento. Servizio legislativo. *Il consiglio provinciale nella XIV legislatura (2008-2013) - alcuni dati di sintesi -*, a cura di M. Ceccato, 4 s.; *Il consiglio provinciale nella XIII legislatura (2003-2008) - dati di sintesi*, 5, in www.consiglio.provincia.tn.it.

¹²⁴ Camera dei Deputati XIX Legislatura. *Osservatorio sulla legislazione*, cit., 128; Camera dei Deputati XVIII Legislatura. *Osservatorio sulla legislazione*, cit., 235.

Nel contesto della nuova forma di governo sembra che la maggioranza abbia smarrito parte del suo ruolo in Consiglio: se prima la dialettica era tra maggioranze e minoranze consiliari, adesso il gioco è tra minoranze e Presidente della Giunta. Questa situazione deriverebbe soprattutto dalla centralità del programma di legislatura: ciò che prima era una dimensione interna al Consiglio, che poteva creare nuove finalità politiche, è stata spostata in una fase antecedente di interlocuzione tra i partiti politici, anticipando il momento delle decisioni politiche¹²⁵.

In occasione di un recente Convegno di studi, organizzato con la collaborazione anche del Consiglio provinciale, sono state avanzate diverse proposte al fine di dotare l'Assemblea legislativa di strumenti aggiornati ed efficaci per l'esercizio delle sue funzioni, bilanciando il peso crescente dell'esecutivo, quali: la proposta di curare maggiormente la valutazione delle politiche pubbliche¹²⁶ e il rispetto delle regole sulla qualità della normazione¹²⁷; la previsione di momenti di contraddittorio tra il Consiglio e la Giunta nell'ambito della manovra di finanza pubblica, che oggi è impostata dall'esecutivo¹²⁸; la disciplina dello Statuto dell'opposizione¹²⁹; un maggiore apporto del Consiglio delle autonomie locali ai procedimenti deliberativi¹³⁰;

¹²⁵ In tal senso G. SARTORI, *Intervento*, in Convegno «*Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare*», cit.

¹²⁶ A. SCHIZZEROTTO, *Valutazione delle politiche*, cit.

¹²⁷ M. CARLI, *La buona qualità della normazione*, cit.

¹²⁸ C. BUZZACCHI, *Il voto consiliare sul bilancio regionale*, cit.

¹²⁹ G. DEMURO, *Per uno Statuto dell'opposizione*, in Convegno «*Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare*», cit.

¹³⁰ G. POSTAL, *La partecipazione del Consiglio delle autonomie locali al procedimento di formazione della legge regionale*, in Convegno «*Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare*», cit. Si ricorda che il CAL è stato istituito con la citata l.p. n. 7/2005.

infine, il dialogo e il confronto dell'organo legislativo con le forme di democrazia partecipativa¹³¹.

2.2. *Notazioni sulla forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia*

La l.r. statutaria n. 17 del 2007 delinea un assetto abbastanza equilibrato dei rapporti tra l'organo legislativo e quello esecutivo e, in seno al Consiglio regionale, tra la maggioranza e l'opposizione¹³². Al *leader* dell'opposizione, quale primo dei non eletti dei candidati alla Presidenza, è riservato un seggio in Consiglio e sono garantite prerogative specifiche, sia pur rinviando la loro determinazione al regolamento consiliare¹³³. Il regolamento interno del 1964 è stato modificato più volte e, soprattutto a seguito della quasi integrale

¹³¹ R. LOUVIN, *Esperienze di democrazia diretta*, cit.

¹³² L.r. 18 giugno 2007, n. 17, «*Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'art. 12 dello Statuto di autonomia*». In tema di forma di governo sono state approvate la l.r. n. 29/2001 sul referendum confermativo; la citata l.r. n. 5/2003 sui referendum e iniziativa legislativa popolare; la l.r. n. 21/2004 sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità; la l.r. n. 28/2007 sul procedimento di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale; la l.r. n. 14/2022 sull'autonomia organizzativa del Consiglio regionale. Inoltre, la legge cost. n. 1/2016 ha abbassato il *quorum* per l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare, oltre a ridurre l'età per l'esercizio del diritto di elettorato passivo nelle elezioni regionali e a sopprimere le Province.

¹³³ Sulla forma di governo friulana si vedano F. ZUBIN, *I rapporti tra gli organi di governo*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, a cura di E. D'Orlando, L. Mezzetti, Torino 2017, 257 ss.; E. D'ORLANDO-F.E. GRISOSTOLO, *L'autonomia speciale del Friuli-Venezia Giulia: origini, attualità e prospettive*, in AA.VV., *Il futuro della specialità*, cit., 159 ss.; L. COEN, *Friuli-Venezia Giulia*, in AA.VV., *Il governo delle Regioni*, cit., 312 ss.

riscrittura nel 2005, ha assunto un contenuto adeguato alla nuova forma di governo¹³⁴.

Ai sensi dell'art. 16, co. 1, della legge statutaria, il Presidente della Regione, coadiuvato dalla Giunta, determina ed attua l'indirizzo politico, mentre il Consiglio regionale, oltre ad esercitare la funzione legislativa, «concorre a definire l'indirizzo politico regionale e ne controlla l'attuazione» (art. 4). Si tratta di previsioni normative generiche, la cui concreta portata è rimessa alla dialettica del sistema politico; e tuttavia trovano alcune precisazioni con l'attribuzione al Consiglio di specifici poteri di co-determinazione dell'indirizzo politico. Il Presidente della Regione, appena eletto, illustra al Consiglio regionale il programma di governo – che specifica i contenuti del programma elettorale – e i nominativi degli assessori (art. 14, co. 1, lett. *b*). A sua volta, il Consiglio discute e approva il programma e, in particolare, può dettare indirizzi al fine di apportarvi le integrazioni ritenute opportune. Il Presidente, a norma dell'art. 14, co. 1, lett. *h*), deve presentare un rapporto annuale sullo stato della Regione e sull'attuazione del programma di governo; e anche in tale occasione il Consiglio può approvare atti di indirizzo che specificano ed integrano il programma. Tuttavia, questo istituto ha iniziato ad essere applicato nel corso dell'XI legislatura¹³⁵.

Riguardo alle modalità di definizione dell'agenda consiliare, la legge statutaria attribuisce all'esecutivo un ruolo propulsivo nella programmazione dell'attività legislativa, stabilendo che il Consiglio deve tener conto del programma del governo in sede di programmazione dei lavori, ed introduce le “corsie preferenziali” per l'esame dei suoi disegni di legge (art. 5, co. 4, lett. *a, b*). Tuttavia l'art. 137 *quinquies*, reg. int., riduce il ricorso a

¹³⁴ In argomento, M. CUCCHINI, *Il Consiglio regionale cuore dell'autonomia*, in *Politica e politiche dell'autonomia. 50 anni di Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia*, a cura di Marco Cucchini, Udine 2016, 3 ss.

¹³⁵ Sul punto F. ZUBIN, *I rapporti tra gli organi*, cit., 271.

tali corsie alle sole iniziative annunciate dal Presidente della Giunta nel rapporto annuale sullo stato della Regione e sull'attuazione del programma (nel limite di due all'anno), oltre ad eventuali iniziative che siano motivate da esigenze sopravvenute. Questi strumenti sono stati utilizzati di rado dall'esecutivo, preferendosi metodi concertati di volta in volta con la propria maggioranza consiliare, sino alla Giunta della Presidente Serracchiani, la quale ha inaugurato la prassi di presentare alla conferenza dei Capigruppo, in sede di programmazione dei lavori, programmi legislativi a cadenza trimestrale o quadrimestrale dove si preannunciano la presentazione delle iniziative legislative del Governo¹³⁶. Le misure introdotte sembrano efficaci poiché le leggi promulgate di iniziativa dell'esecutivo raggiungono percentuali elevate (il 78,3% nel 2022 e l'81,5% nel 2020, con percentuali analoghe negli anni precedenti); si registra pure un ricorso consistente alla fonte regolamentare da parte della Giunta, alla quale è attribuita la competenza dall'art. 42, St. FVG¹³⁷.

Inoltre, il Presidente della Regione può porre la questione di governo, senza che sia necessaria una deliberazione della Giunta, «nel caso in cui giudichi una votazione decisiva ai fini dell'attuazione del programma presentato» (art. 14, co. 1, lett. g)¹³⁸. La dottrina si è interrogata

¹³⁶ Sul punto F. ZUBIN, *I rapporti tra gli organi*, cit., 269.

¹³⁷ Camera dei Deputati XIX Legislatura. *Osservatorio sulla legislazione*, cit., 114 e 128; Camera dei Deputati XVIII Legislatura. *Osservatorio sulla legislazione*, cit., 201 ss.

¹³⁸ Se la legge statutaria non pone alcun limite, l'art. 145 bis, co. 5, reg. int., stabilisce invece che «la questione di governo non può essere posta su modificazioni del regolamento, proposte di inchieste consiliari, nomine e designazioni, fatti personali e, in generale, su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Consiglio. Inoltre non può essere posta contemporaneamente su più articoli di un progetto di legge, né può essere posta su emendamenti tendenti ad accorpate in un unico articolo il contenuto di più articoli di un progetto di legge».

sull'ammissibilità di questo istituto nell'ambito della nuova forma di governo¹³⁹; e si è chiesta se, in caso affermativo, ad esso possa applicarsi la regola della maggioranza assoluta dettata dalla Costituzione e dalle leggi statutarie, inclusa quella friulana, per l'approvazione della mozione di sfiducia¹⁴⁰. Una configurazione peculiare della questione di fiducia è delineata dal legislatore friulano, secondo cui l'obbligo di dimissioni del Presidente della Regione consegue solo al «voto contrario espresso dalla maggioranza dei componenti del Consiglio regionale» (art. 14, co. 1, lett. g., l.r. n. 17/2007, e art. 145 bis, co. 3, reg. int.). Questa precisazione dovrebbe indurre l'interprete a ritenere che la reiezione della questione di fiducia a maggioranza semplice comporta soltanto la bocciatura dell'oggetto cui accede la questione, senza produrre alcuna conseguenza sulla stabilità dell'esecutivo e sulla durata della legislatura regionale¹⁴¹. Tuttavia, in tal modo rimarrebbe frustrato lo scopo sotteso alla questione di fiducia di legare le sorti dell'esecutivo a quelle di una

¹³⁹ L'istituto è disciplinato da pochissimi Statuti regionali ed è caratterizzato dalla presoché nulla prassi attuativa con la sola eccezione della Regione Liguria. In tema, A. ARENA, *La questione di fiducia nella formazione delle leggi ordinarie: quali limiti costituzionali?*, in *Consulta OnLine*, II/2022, 836 ss.; D. BUTTURINI, *Osservazioni sulla valenza della questione di fiducia regionale in alcune disposizioni statutarie*, in *Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2020, 1097 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia negli ordinamenti regionali*, *Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2016, 1 ss.; D. CODUTI, *La questione di fiducia tra Statuti regionali e regolamenti consiliari*, in *Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2010, 1 ss.

¹⁴⁰ Secondo A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 321 s., tra l'istituto della questione di fiducia e la regola della maggioranza assoluta sussiste «un'inconciliabilità insuperabile». L'A. evidenzia gli effetti paradossali dell'applicazione della regola della maggioranza assoluta, come prescrivono gli Statuti delle Regioni Calabria, Campania e Liguria.

¹⁴¹ Così E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia*, cit., 16.

proposta dallo stesso sostenuta¹⁴² e ne deriverebbe una situazione di vantaggio per l'esecutivo, nel suo rapporto con l'organo legislativo, poiché potrebbe porre la questione di fiducia, "forzando" le regole procedurali ordinarie; ma la sua reiezione non comporta alcun obbligo di dimissioni¹⁴³. Secondo la medesima dottrina, al fine di mantenere l'equilibrio tra vantaggi e rischi nel rapporto tra l'esecutivo e il legislativo, sarebbe necessario prevedere la regola della maggioranza semplice per l'approvazione e la reiezione della questione di fiducia, imponendosi l'obbligo delle dimissioni del Presidente e il conseguente scioglimento del Consiglio regionale in caso di mancato raggiungimento della medesima nella votazione fiduciaria¹⁴⁴.

Non risulta che il Presidente della Regione abbia posto sinora la questione di governo, e ciò è dovuto probabilmente alla circostanza che l'esecutivo dispone di strumenti incisivi di indirizzo e di condizionamento sui lavori consiliari per attuare il proprio programma legislativo. Tra di essi risaltano le "corsie preferenziali" per l'esame dei suoi disegni di legge, senza la necessità, pertanto, di ricorrere alla questione di governo con i possibili effetti dirompenti sulla permanenza in carica del Presidente e della Giunta, nonché del Consiglio regionale.

La legge statutaria, attuando l'art. 12 St. FVG, disciplina le modalità di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione ed attribuisce al Consiglio regionale anche un potere di censura nei confronti di singoli membri della Giunta, esprimendo un giudizio motivato sul loro operato. Il suo effetto è quello di obbligare il Presidente a comunicare al Consiglio entro dieci giorni le proprie decisioni (art. 8, co. 1, lett. j).

¹⁴² Il rilievo è di A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 321, nt. 53.

¹⁴³ In tal senso E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia*, cit., 17.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

Oltre ai tradizionali strumenti di controllo e di indirizzo disciplinati dal reg. int., la legge statutaria ne introduce di ulteriori al fine di potenziare il ruolo politico del Consiglio regionale. Questo può “chiamare” il Presidente, gli assessori e i dirigenti regionali a riferire su qualsiasi oggetto di interesse pubblico regionale; rende un parere sulle nomine di competenza del Governo, che ha efficacia vincolante se è approvato dalla maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio; esercita funzioni di indirizzo e di controllo riguardo all’attività negoziale svolta dal Governo, sia interna che internazionale; infine, effettua il controllo sull’attuazione delle leggi regionali e degli atti di indirizzo e la verifica dei risultati delle politiche regionali (art. 8, co. 1, lett. c, e, h, k).

A tale ultimo riguardo, il Consiglio regionale si avvale di un organo interno – il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione istituito nel 2006 – che esegue la verifica sull’attuazione delle leggi, la valutazione delle politiche regionali ed il monitoraggio sulla quantità e sulla qualità della legislazione prodotta (art. 138 *quinquies*, reg. int.)¹⁴⁵. Il Consiglio regionale può inserire nei progetti di legge le clausole valutative in cui si definiscono «i tempi e le modalità con cui si verificano gli effetti, i risultati e i costi della sua applicazione» (art. 7, l.r. n. 17/2007)¹⁴⁶; il Comitato interno esamina le

¹⁴⁵ Il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione è composto da dieci consiglieri, nominati su designazione congiunta dei Presidenti dei Gruppi consiliari, in rappresentanza paritaria della maggioranza e dell’opposizione, a garanzia della credibilità dei processi di controllo e di valutazione. La Presidenza è riservata all’opposizione (art. 41, reg. int.).

¹⁴⁶ Si veda il Dossier «*Le clausole valutative nelle leggi regionali del Friuli-Venezia Giulia*», marzo 2023, a cura del Servizio giuridico-legislativo del Consiglio regionale, con l’elenco delle numerose clausole approvate nel periodo di tempo 2005-2023, in www.consiglio.Regionefvg.it.

relazioni informative pervenute dalla Giunta regionale, o da altri soggetti attuatori, e ne riferisce all'Aula¹⁴⁷.

Un nuovo strumento disciplinato dall'art. 138 *quinquies*, co. 2, lett. e), reg. int., è la missione valutativa, che consiste in un'attività conoscitiva di approfondimento riguardo ad aspetti specifici di una legge o di una politica regionale¹⁴⁸. L'esigenza di disporre una missione valutativa – su proposta di una Commissione permanente o di un decimo dei consiglieri regionali – può discendere dalla circostanza che la legge è sprovvista di una clausola valutativa o dalle eventualità che sopraggiungano fatti nuovi o inaspettati rispetto a quanto previsto dalla clausola. Dal sito istituzionale del Consiglio regionale risultano le missioni valutative effettuate nelle diverse legislature con le rispettive relazioni conclusive curate dal Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione. Tra esse si evidenzia la missione valutativa n. 1/XII, che ha avuto un “seguito” in Aula con l'approvazione della mozione n. 355, con cui si impegna la Giunta regionale a far fronte alle criticità emerse nell'attuazione delle leggi nn. 10/2011 e 17/2014 riguardanti la rete delle cure palliative e della terapia del dolore¹⁴⁹.

Il regolamento interno del Consiglio stabilisce anche una serie di regole volte a conseguire l'obiettivo della qualità della normazione regionale. In particolare, si dispone che «l'attività legislativa è esercitata in modo da assicurare la chiarezza degli obiettivi perseguiti, la qualità, la coerenza e l'efficacia delle norme, il rispetto dei principi di programmazione,

¹⁴⁷ Le relazioni informative, accompagnate dagli atti consiliari che ne concludono l'esame, sono consultabili in www.consiglio.Regione.fvg.it/cms/attivita/valutazione/Relazioni-informative/.

¹⁴⁸ Dal sito www.capi.org risulta che le missioni valutative sono previste soltanto dai Consigli delle Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana e Umbria.

¹⁴⁹ www.consiglio.Regione.fvg.it/cms/attivita/valutazione/.

razionalizzazione, semplificazione e contenimento della spesa pubblica» (art. 86 *ante*)¹⁵⁰. Inoltre, la Commissione competente per materia deve effettuare un'istruttoria legislativa corredando ogni progetto di legge di una scheda tecnico-normativa dove si indicano, tra gli altri elementi, «il contesto normativo in cui si inserisce il progetto» e «la corretta formulazione dei testi in base alle regole per la redazione dei testi normativi» (art. 92).

La legge statutaria (come si notava) rinvia al regolamento consiliare la disciplina dello Statuto dell'opposizione, dando un'accezione "negativa" dell'opposizione, alla quale appartengono i consiglieri regionali eletti in liste non collegate al Presidente eletto e che nel corso della legislatura non hanno mutato la loro posizione nei suoi confronti (art. 12, co. 1, l.r. n. 17/2007). Riguardo alla programmazione dei lavori consiliari, si prevede che un quarto del tempo disponibile debba essere riservato all'esame di merito degli argomenti indicati dai gruppi di opposizione, e che il programma e il calendario dei lavori siano approvati dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari con la maggioranza dei due terzi dei componenti. Il regolamento riconosce spazi più ampi all'opposizione in sede di discussione dei progetti di legge della Giunta e della maggioranza, prevedendo che i due terzi del tempo disponibile debba essere riservato ai gruppi di opposizione. Altre garanzie concernono la composizione degli organi consiliari: i Vicepresidenti e i Segretari dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio sono eletti in numero eguale tra i consiglieri di maggioranza e quelli di opposizione; la riserva all'opposizione della Presidenza del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, delle commissioni di inchiesta e delle commissioni speciali con funzioni di garanzia e di controllo; la pariteticità del medesimo Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione.

La legge friulana reca una disciplina peculiare dei limiti dei mandati del Presidente, degli assessori e dei consiglieri regionali. Se il limite di due

¹⁵⁰ Articolo introdotto con la delibera del Consiglio regionale del 29 settembre 2022.

mandati consecutivi per la carica di Presidente della Regione, prescritto dall'art. 20, co. 3, si rifà ai principi posti dal legislatore statale (art. 2, co. 1, lett. *f*, l. n. 165/2004) e alle analoghe previsioni dello Statuto siciliano (art. 9, co. 4) e della legge statutaria della Provincia di Trento (art. 15, co. 2, l.p. n. 2/2003), la limitazione dei mandati per gli assessori e per i consiglieri non sembra trovare precedenti nelle legislazioni statale e regionali. Invero, il limite di due legislature consecutive per la carica di assessore, posto dall'art. 15, co. 5, della legge friulana, sembra riconducibile alla forma di governo regionale restringendo i margini di discrezionalità del Presidente nella scelta degli assessori¹⁵¹. Si tratterebbe di un contrappeso alla circostanza che il potere di nomina del Presidente va esercitato entro limiti abbastanza modesti. Un limite quantitativo è costituito dal fatto che il numero minimo di assessori è fissato in otto e quello massimo in dieci (art. 20, co. 1, l.r. n. 7/1988), mentre non è previsto alcun tetto al numero di assessori esterni, in quanto non tratti dal Consiglio regionale. Un limite qualitativo consiste nella previsione che gli assessori non possono appartenere allo stesso genere per più di due terzi (art. 15, co. 3, l.r. statutaria n. 7/2007). Così, per esempio, nella XII legislatura la Giunta è stata composta da dieci assessori esterni, tre dei quali di genere femminile¹⁵².

La temporanea ineleggibilità a consigliere regionale dopo tre legislature consecutive, ai sensi dell'art. 3, co. 2, della legge statutaria, appare disarmonica invece con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, non essendo previste in nessun livello di governo limitazioni al numero dei mandati per i componenti degli organi assembleari elettivi¹⁵³. Né la deroga introdotta dal legislatore friulano sembra essere fondata su peculiarità regionali, da poter sottrarsi pertanto al rispetto delle esigenze di

¹⁵¹ In tal senso M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., 202.

¹⁵² *Appendice al Rapporto sulla legislazione 2021*, cit., 3.

¹⁵³ Sul punto M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., 203 s.

uniformità in tutto il territorio nazionale della disciplina delle cause di ineleggibilità, rimarcate in molteplici occasioni dalla giurisprudenza costituzionale¹⁵⁴.

Il sistema elettorale, disciplinato sempre dalla legge statutaria, riprende i principi ispiratori di quello previsto dalla legge n. 43/1995¹⁵⁵. Si basa su una formula proporzionale corretta (a) da un premio di maggioranza, di entità variabile secondo i voti ottenuti dal Presidente eletto ed attribuito alle liste a lui collegate, (b) da un premio di garanzia del 40% dei seggi assegnato alle liste di minoranza collegate ai candidati Presidenti non eletti, e (c) da soglie di sbarramento. Inoltre, fanno parte del Consiglio regionale sia il Presidente eletto, sia il candidato alla Presidenza secondo classificato. Il legislatore ha previsto altresì alcune misure volte a favorire la presentazione e la rappresentanza in seno al Consiglio delle liste presentate da partiti o da gruppi politici espressivi della minoranza linguistica slovena.

L'elezione diretta del Presidente della Regione e il premio di maggioranza alle liste a lui collegate sono stati incentivi istituzionali efficaci, sin dalle prime elezioni regionali del 2003, al fine di favorire la formazione di coalizioni pre-elettorali e una competizione bipolare, consentendo un'alternanza al

¹⁵⁴ Tra le tante, sentt. nn. 134/2018; 67/2012; 143 e 283/2010.

¹⁵⁵ In tema, S. BANDINI, *Il sistema elettorale*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, cit., 247 ss.; G. KLOTZ-G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali*, cit., 49 ss. Si ricorda che la legge cost. n. 1/2013 ha modificato la composizione del Consiglio regionale, stabilendo che «il numero dei consiglieri regionali è determinato in ragione di uno ogni 25.000 abitanti o frazioni superiori a 10.000 abitanti, secondo i dati desunti dall'ultima rilevazione ufficiale dell'ISTAT Movimento e calcolo della popolazione residente annuale antecedente il decreto di convocazione dei comizi elettorali». Il numero dei componenti del Consiglio è stato ridotto quindi da 59 a 49.

governo della Regione tra i partiti di centrosinistra e quelli di centrodestra¹⁵⁶. Tuttavia, in occasione delle elezioni del 2013 si sono presentate quattro coalizioni, tre delle quali in grado di competere “alla pari” per il governo della Regione, ed è stata eletta Presidente la candidata Serracchiani con meno del 40% dei voti, con la conseguente attribuzione del premio di maggioranza alle liste collegate, pur se queste hanno ottenuto meno consensi rispetto alle liste a sostegno del candidato Presidente sconfitto. Il sistema elettorale, che consente il voto al solo candidato alla Presidenza e il voto disgiunto, assieme al premio di maggioranza attribuito senza una soglia minima di voti, può determinare quindi effetti distorsivi della rappresentanza politica, trasformando in maggioranza assoluta di seggi una maggioranza relativa di voti, e persino una minoranza¹⁵⁷. Si è anche notato che la capacità selettiva delle misure previste dal sistema elettorale al fine di ridurre la frammentazione partitica è relativamente debole, come è dimostrato dal confronto con il previgente sistema proporzionale puro della l.r. 20/1968, che evidenzia una situazione uniforme riguardo sia al numero delle liste che si presentano alle elezioni, sia al rapporto tra le liste presentate e quelle rappresentate in Consiglio¹⁵⁸.

In un contesto partitico che permane frammentato, l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente ha consentito comunque una sostanziale continuità dei governi regionali nell'ambito delle legislature e anche della carica della Presidenza del Consiglio regionale¹⁵⁹. Il precedente regime parlamentare, disciplinato dallo Statuto speciale, aveva garantito una buona stabilità politico-istituzionale fino alle elezioni regionali del 1993. Il profondo

¹⁵⁶ Sul punto E. D'ORLANDO-F.E. GRISOSTOLO, *L'autonomia speciale*, cit., 163 ss.; S. BANDINI, *Il sistema elettorale*, cit., 252 ss.

¹⁵⁷ In questi termini S. BANDINI, *Il sistema elettorale*, cit., 252 s.

¹⁵⁸ Per questi rilievi sempre S. BANDINI, *Il sistema elettorale*, cit., 254 s.

¹⁵⁹ M. CUCCHINI, *Il Consiglio regionale*, cit., 24 s.

mutamento del sistema politico alla fine degli anni '90 del secolo scorso aveva determinato, infatti, un rinnovamento anche delle formazioni politiche regionali, con l'ingresso della Lega Nord nel Consiglio regionale e l'assorbimento della maggior parte delle forze autonomiste nel centrodestra. In questa fase di transizione e di instabilità, il dato relativo ai Presidenti della Giunta è sintomatico: nella VII legislatura (1993-1998) si sono alternati più Presidenti (cinque) che in tutte le precedenti¹⁶⁰.

Il panorama partitico, nel passaggio alla seconda Repubblica, ha evidenziato una tendenza alla "regionalizzazione", nel senso che è aumentato il numero di partiti regionali che ottengono una rappresentanza nel Consiglio regionale friulano. Tuttavia, i partiti nazionali continuano a riscuotere la maggior parte dei consensi elettorali e dei seggi consiliari e le dinamiche tra le forze politiche locali risentono in parte delle vicende politiche nazionali¹⁶¹. Tra le formazioni politiche riscuotono un buon consenso le "liste del Presidente", identificate dal nome dei candidati alla Presidenza della Regione. Nelle ultime elezioni del 2023 Fedriga è stato rieletto Presidente della Regione con oltre il 64% delle preferenze; e la lista "Fedriga Presidente" è stata la terza più votata della coalizione di centrodestra, che ha ottenuto complessivamente il 63,53% dei consensi, pur se in virtù della scarsa partecipazione al voto degli elettori il consenso ottenuto dal Presidente è stato circa il 29% degli aventi diritto al voto¹⁶².

3. Conclusioni

¹⁶⁰ Sul punto E. D'ORLANDO-F.E. GRISOSTOLO, *L'autonomia speciale del Friuli-Venezia Giulia*, cit., 159 ss.

¹⁶¹ Così G. KLOTZ-G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali*, cit., 66 ss.

¹⁶² Da quando è stata introdotta l'elezione diretta in Friuli-Venezia Giulia, è la prima volta che il Presidente uscente è riconfermato.

La Provincia di Trento e il Friuli-Venezia Giulia hanno maturato la consapevolezza dell'esigenza di rafforzare il ruolo dei rispettivi Consigli, poiché nell'evoluzione della loro forma di governo sembra essere prevalsa, pur con diversa intensità, una dinamica di tipo "presidenzialista", in cui cioè il Presidente della Giunta ricopre una posizione di preminenza.

Si tratta di un'evoluzione indotta, oltre che dai loro sistemi elettorali e dalla clausola del "*simul-simul*", dalle leggi statutarie e dai regolamenti consiliari, i quali hanno dotato gli organi esecutivi di strumenti incisivi al fine dell'attuazione del programma di legislatura. I rapporti periodici sulla produzione normativa delle due autonomie hanno attestato la posizione di predominio degli organi esecutivi, mentre le maggioranze consiliari sono apparse al traino delle politiche perseguite dagli stessi. L'appiattimento della maggioranza nei confronti del Presidente della Giunta è più pronunciato nella Provincia trentina poiché quasi tutti gli assessori devono essere scelti tra i consiglieri.

Soprattutto il Friuli-Venezia Giulia ha approntato diversi correttivi al fine di bilanciare il peso dell'esecutivo, attribuendo al Consiglio specifici poteri di codeterminazione dell'indirizzo politico regionale, dettando regole sulla qualità della normazione, articolando procedure di controllo sull'operato dell'esecutivo e di verifica sull'attuazione delle leggi e delle politiche regionali. Per altro verso, la Regione ha disciplinato i rapporti tra la maggioranza e l'opposizione consiliare.

La Provincia di Trento invece dovrebbe implementare strumenti adeguati ed efficaci per l'esercizio delle funzioni consiliari e dovrebbe curare maggiormente le verifiche sull'attuazione delle leggi e delle politiche pubbliche, previste dalla l.p. n. 5/2013. La consapevolezza e l'urgenza di una riforma sono emerse ampiamente in occasione del Convegno di studi organizzato con la collaborazione della Provincia stessa.

Il recupero del ruolo dei Consigli regionali potrebbe operarsi con un esercizio rinnovato delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo sull'operato dell'esecutivo. Si tratta, invero, di una strada di non facile percorribilità, sia perché le Assemblee sono connotate da una notevole frammentazione, sia perché rimane insoluto il problema di come esse, se non approvano una mozione di sfiducia "auto-distruttiva", possano far valere altrimenti la responsabilità politica del Presidente della Giunta nell'ipotesi di un esito negativo del controllo sul suo operato.

La Provincia di Bolzano e la Valle d'Aosta non hanno riformato ampiamente la forma di governo parlamentare che era disciplinata dagli Statuti speciali, mentre hanno valorizzato gli istituti di democrazia partecipativa. Peraltro, nella provincia altoatesina il ritardo nell'approvazione della legge statutaria (2017) e la disciplina poco innovativa della forma di governo sono stati dovuti probabilmente alla notevole stabilità politico-istituzionale di cui ha goduto sino al primo decennio del duemila.

La tematica della forma di governo è stata affrontata con riferimento alle autonomie speciali alpine, i cui territori presentano caratteri peculiari¹⁶³; essa sarà ripresa con riguardo alle Regioni speciali meridionali in uno studio di prossima pubblicazione in questa rivista. Le due isole hanno dimostrato uno scarso interesse a disciplinare la forma di governo, che è stata conformata in gran parte dalla prassi, hanno sistemi partitici affini e anche taluni svolgimenti dei loro sistemi di governo sembrano simili¹⁶⁴. In questo prossimo contributo si svolgerà altresì una riflessione generale sulle leggi statutarie delle autonomie speciali e sul rendimento delle loro forme di governo.

¹⁶³ Sul punto R. LOUVIN, *Spirito comunitario*, cit., 21 ss.

¹⁶⁴ La Sardegna non si è dotata ancora di una disciplina della forma di governo, mentre il legislatore siciliano ha disposto il rinvio dell'entrata in vigore di gran parte della legge statutaria n. 26/2020 alla XVIII legislatura.