

Ar2

Giuseppe Chiara

Le leggi statuarie delle regioni speciali

Contributo allo studio dell'autonomia statutaria regionale
nello Stato autonomista



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/ A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5434-5

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2012

*Ai miei figli
Gabriele e Giulio*

INDICE

Capitolo I Legislazione elettorale e forma di governo nell'evoluzione dello Stato autonomista

Sezione I

La legislazione elettorale regionale prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

1. Premessa.....	7
2. Il riparto di competenze in materia elettorale tra Stato e Regioni nelle previsioni originarie della Costituzione.....	10
3. Il progressivo superamento della formula proiettiva nella legislazione elettorale regionale.	11
4. La legge costituzionale n. 1 del 1999.....	14
4.1 Segue: Il regime transitorio.	18
5. Il riparto di competenze normative dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.	22
6. La potestà legislativa concorrente in materia elettorale e i difetti di coordinamento della legge costituzionale n. 3 del 2001 con la legge costituzionale n. 1 del 1999.....	24
7. La disciplina della materia elettorale tra statuti e fonti regionali....	27
8. La materia elettorale tra principi statali e concreti svolgimenti regionali, con particolare riguardo al sistema di elezione.	28
9. Sulla tecnica del recepimento della legislazione elettorale nazionale da parte delle Regioni ordinarie.	31
10. La materia elettorale nelle Regioni a statuto speciale.....	32

Sezione II

La forma di governo regionale negli statuti ordinari prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: uno sguardo alla prassi

1. Statuti e forma di governo regionale prima della riforma costituzionale del 1999: cenni.....	35
2. La forma di governo regionale dopo la riforma costituzionale del 1999: il modello costituzionale.....	39
3. Il modello ad elezione diretta del Presidente della Giunta ed i “paletti” fissati dalla Corte costituzionale.....	41
4. Modello costituzionale ed applicazioni statutarie. Uno sguardo alla prassi.	44
4.1 Elezione diretta del Presidente della Giunta e presentazione del programma di governo.....	44
4.2 I poteri del Presidente della Giunta.....	45
4.3 Il funzionamento della Giunta, la <i>prorogatio</i> degli organi regionali ed il dibattito sulla titolarità della potestà regolamentare.....	49
4.4 I meccanismi di modulazione del rapporto di fiducia tra Presidente della Giunta e Consiglio (mozione di sfiducia, mozione di "non gradimento" e questione di fiducia).....	52
5. Alcune riflessioni di sintesi.....	57

Capitolo II

Leggi statutarie e statuti ordinari: un percorso comune in larga misura già tracciato

1. Il procedimento di adozione delle leggi statutarie tra differenze e “spinte” verso l’omologazione con quello degli statuti ordinari.....	59
1.1 Segue: Il <i>referendum</i> sulle leggi statutarie nella cornice della categoria degli statuti regionali autonomi.....	61
2. Il regime dei limiti; in particolare, «l’armonia con la Costituzione» e il processo di omologazione dell’autonomia statutaria a quella legislativa ordinaria delle Regioni.....	67
3. I “contenuti necessari” delle leggi statutarie: un confronto con quelli degli statuti ordinari. A) La materia elettorale e la forma di governo. ...	71

3.1 B) Gli altri “contenuti necessari” delle leggi statutarie tra omologazione e “adeguamento al ribasso” all’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie.	79
--	----

Capitolo III

Leggi statutarie delle Regioni speciali: lo "stato dell'arte"

1. Premessa.....	83
2. L’adozione delle leggi statutarie e la loro incidenza su forma di governo e disciplina elettorale: un regionalismo differenziato “a più velocità”. La Valle d’Aosta.	84
2.1 Segue: Il Trentino-Alto Adige.	89
2.2 Segue: Il Friuli-Venezia Giulia.	93
2.3 Segue: La Sardegna.....	98
2.4 Segue: La Sicilia.	102
3. Le proposte di revisione degli statuti speciali nelle Regioni ad autonomia speciale.	115
4. Conclusioni.	120
Bibliografia.....	123

CAPITOLO I

LEGISLAZIONE ELETTORALE E FORMA DI GOVERNO NELL'EVOLUZIONE DELLO STATO AUTONOMISTA

Sezione I

La legislazione elettorale regionale prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

1. Premessa.

L'introduzione della figura delle c.d. "leggi statutarie" delle Regioni speciali, ad opera della legge costituzionale n. 2 del 2001, ha sollevato un intenso dibattito dottrinale e dato luogo ad interventi della giurisprudenza costituzionale, secondo una linea di sviluppo che negli ultimi anni sembra caratterizzata dal maggior "interventismo" del giudice delle leggi, in coincidenza, peraltro, con il varo delle primi esempi di tali fonti e con la conseguente esigenza di precisarne gli ambiti di competenza.

Sulla trattazione di questi problemi ha avuto un peso non indifferente il dibattito dottrinale e giurisprudenziale avviato in occasione della riforma dell'art. 123 Cost., realizzata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Tale indagine ha avuto ad oggetto non solo la definizione della natura giuridica dei "nuovi" statuti ordinari, ma anche la portata delle ricadute, che il riconoscimento delle sopravvenute competenze statutarie avrebbe avuto sui rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Il punto di avvio di un possibile confronto tra Statuti ordinari (di seconda generazione) e leggi statutarie è stato offerto dalla

constatazione che ambedue le fonti manifestano la medesima natura costituzionale, assolvendo la stessa funzione nella dialettica governanti-governati «declinata per le fonti regionali come dialettica unità/autonomia politica»¹.

Rispetto a questo dato accomunante e sostanziale, che fa dei due tipi di atti normativi fondamentali momenti del percorso di sviluppo (o di arretramento) del decentramento politico realizzato nel nostro ordinamento, il *quantum* di autonomia manifestata dalla due fonti, poste a raffronto, costituisce un elemento di indagine ulteriore, certo fondamentale e correlato con il primo, ma distinguibile per il diverso ambito di incidenza².

Mentre, infatti, il riferimento alla natura costituzionale degli statuti ordinari e delle leggi statutarie intercetta – come accennato – i rapporti tra autorità e libertà e qualifica la forma di Stato, trovando nei principi (supremi, certo, e) generali dell'ordinamento costituzionale un limite invalicabile, posto a presidio dell'unità dell'ordinamento; il richiamo agli spazi di autonomia politica di cui le due fonti sono manifestazione rileva su un piano diverso, quello, appunto, relativo al grado e alle modalità di realizzazione del decentramento come tratto connotante il tipo di Stato definito in Costituzione. In quest'ultimo senso, nella cornice dei principi qualificanti la forma di Stato, possono ben darsi differenziazioni quantitative dell'autonomia riconosciuta ai diversi “tipi” di entità territoriali.

Questi assunti pongono, però, un'altra serie di problemi.

Se è fisiologico, infatti, che in un sistema che conosce un (sia pure, ad oggi, timido) regionalismo asimmetrico, le fonti che definiscono gli assetti organizzativi fondamentali delle Regioni differenziate siano in grado di esprimere la propria “specialità”, anche attraverso norme dotate di forza derogatoria nei confronti di quelle che qualificano i “modelli” ordinari, la proliferazione di fonti differenziate, e

¹ In questi termini, A. CARDONE, *Quanti statuti per le Regioni speciali? Sul rapporto tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario (quoziente ≤ 1 ?)*, in www.osservatoriosullefonti.it, n.1/2008, p. 3; nel medesimo senso, cfr., peraltro, già P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino 2006, pp. 144-145.

² Come rilevato anche da L. BUFFONI, *Il Consiglio delle Autonomie locali nelle Regioni speciali tra concezione garantistica e concezione democratica dell'autonomia*, in O. CHESSA, P. PINNA (a cura di), *La riforma della Regione: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino 2008, p. 191 ss.

depotenziate rispetto a quelle tradizionalmente proposte a disciplinare la stessa materia, rischia di arrecare un inevitabile *vulnus* al processo di differenziazione e di restringere gli spazi entro cui questo può esprimersi. La stratificazione di fonti (e di principi) in materia di organizzazione regionale rende inevitabilmente più contenuti i margini di espressione dell'autonomia delle Regioni differenziate, mentre le scelte realmente qualificanti la specialità tendono a collocarsi al livello “più alto” delle fonti statutarie, dotate di forza derogatoria rispetto ai principi costituzionali riferiti alle Regioni ordinarie.

Già queste prime considerazioni, relative alla quantità e qualità delle fonti incidenti sugli assetti organizzativi delle Regioni speciali, manifestano taluni ostacoli “di sistema” alla configurazione delle leggi statutarie come entità normative realmente qualificanti la specialità dei territori di riferimento³.

In ciò, le Regioni speciali hanno risentito, forse, di un avvio troppo anticipato, concomitante con la fase costituente, che ha travasato le istanze autonomiste nella rigida veste delle leggi costituzionali, cristallizzando e ipotecando, in larga misura, la forma degli sviluppi successivi.

³ Cfr. M. CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle regioni speciali*, in www.federalismi.it n.3/2008, p. 2, secondo cui «le leggi statutarie delle Regioni speciali, pur potendo in qualche misura essere assimilate agli statuti regionali ordinari, sono – a tutt'oggi – strumenti di affermazione e realizzazione di un grado di autonomia complessivamente minore»; in ciò l'A. si distanzia da altro indirizzo dottrinale, che riconosce alle Regioni speciali un potere di darsi uno statuto sostanzialmente analogo a quello previsto dalla Costituzione per le Regioni ordinarie, con differenze significative solo sul versante procedurale. In quest'ultimo senso, cfr. P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino 2007, p. 125 ss., il quale ritiene che le Regioni speciali siano, dopo il 2001, dotate di due statuti: uno adottato con legge costituzionale, configurabile come “statuto-legge costituzionale” o “statuto speciale”, l'altro adottato con legge regionale “rinforzata”, identificabile come “statuto-legge regionale” o “legge statutaria”, che sarebbe sostanzialmente assimilabile a quello delle Regioni di diritto comune.

2. Il riparto di competenze in materia elettorale tra Stato e Regioni nelle previsioni originarie della Costituzione.

Il testo originario dell'art. 122 Cost. attribuiva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali, con formula di ampiezza tale da coprire sostanzialmente per intero la materia elettorale.

A ciò si aggiunga che anche la forma di governo regionale era definita, in tutti i tratti salienti, a livello costituzionale, dato che ancora l'art. 122, comma 2, Cost. stabiliva che il Presidente e i membri della Giunta fossero eletti dal Consiglio regionale tra i propri componenti. Alla legge statutaria era riconosciuta la sola possibilità di fissare, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, le norme relative all'organizzazione interna.

Una disciplina diversa già allora vigeva, invece, per le Regioni speciali, alle quali gli statuti costituzionali riconoscevano una competenza legislativa di tipo esclusivo, ad eccezione del Friuli-Venezia Giulia, che godeva in materia di una potestà concorrente e della Valle d'Aosta, in cui la competenza era riservata allo Stato⁴.

⁴ Cfr. quanto stabilivano le disposizioni originarie degli statuti speciali: art. 2 Statuto Regione siciliana: «L'Assemblea regionale è costituita di novanta Deputati eletti nella Regione a suffragio universale diretto e segreto, secondo la legge emanata dall'Assemblea regionale in base ai principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche»; art. 16 Statuto Sardegna: «Il Consiglio regionale è composto di consiglieri eletti, in ragione di uno ogni ventimila abitanti, a suffragio universale, diretto, uguale e segreto e con sistema proporzionale, secondo le norme stabilite con legge regionale»; art. 19 Statuto Trentino-Alto Adige: «Il Consiglio regionale è eletto con sistema proporzionale ed a suffragio universale diretto e segreto, secondo le norme stabilite con legge regionale».

In Friuli-Venezia Giulia, invece, l'art. 5 stabiliva che: «Con l'osservanza dei limiti generali indicati nell'art. 4 ed in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: 1) elezioni del Consiglio regionale, in base ai principi contenuti nel capo secondo del titolo terzo [...]». La disciplina era completata poi dall'art. 13, in base al quale «Il Consiglio regionale è eletto a suffragio universale diretto, uguale e segreto, con sistema proporzionale e con utilizzazione dei voti residui in sede regionale, secondo le norme stabilite con legge regionale».

In Valle d'Aosta, infine, l'art. 16 dello Statuto disponeva: «Il Consiglio della Valle è composto di trentacinque consiglieri, eletti a suffragio universale, uguale, diretto e segreto secondo le norme stabilite con legge dello Stato, sentita la Regione». Lo Stato è intervenuto in materia con la legge n. 1257 del 1962, che ha dettato la disciplina relativa alla

Anche la legislazione delle Regioni speciali mostrava, peraltro, una tendenziale uniformità di contenuti, dovuta, tra l'altro, al fatto che gli Statuti approvati con legge costituzionale, contenevano già la disciplina di principio dell'intera materia. La spinta ad avvicinare i "tipi" di potestà legislativa delle Regioni differenziate a quella delle altre connotava, in verità, tutti gli ambiti materiali, a motivo della sostanziale coincidenza del limite dei principi generali dell'ordinamento, tipico della potestà esclusiva, con quello dei principi fondamentali, caratterizzante la potestà concorrente, in nome dell'esigenza di preservare un minimo di omogeneità tra l'apparato legislativo nazionale ed i sistemi legislativi regionali⁵.

3. Il progressivo superamento della formula proiettiva nella legislazione elettorale regionale.

Collocando ancora storicamente lo sviluppo legislativo in ambito elettorale, si deve ricordare che la disciplina dettata per le Regioni ordinarie dalla legge n. 108 del 1968 copriva pressoché tutti i profili della materia in esame, riguardando la composizione del Consiglio regionale, la sua durata, l'elezione a suffragio universale e diretto, il numero dei consiglieri, le condizioni di ineleggibilità e incompatibilità, la convalida degli eletti e il contenzioso.

La legge espresse una chiara preferenza per il modello proporzionale (utilizzando la formula Hagenbach-Bischoff, del quoziente naturale corretto), con liste di candidati concorrenti, mediante riparto dei seggi nelle singole circoscrizioni provinciali e recupero dei voti residui nel collegio unico regionale; il voto era assegnato alla lista, ma l'elettore poteva esprimere un numero

composizione del Consiglio regionale. L'art. 3 della legge cost. n. 3 del 1989 ha attribuito alla competenza regionale la disciplina dell'elezione del Consiglio, con legge adottata a maggioranza di due terzi dei consiglieri assegnati.

In dottrina, però, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 1997, pp. 319-320, già prima della riforma del 2001, assegnava alla competenza delle Regioni speciali in questo settore una valenza concorrente, sottoposta come tale al limite dei principi stabiliti in materia dallo Stato e riconosceva alla previsione friulana il valore di indiretta interpretazione autentica di tutti i precedenti testi statutari.

⁵ Cfr. A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni*, Milano 1991, p. 390 ss.

variabile di preferenze. Il modello elettorale, riproduceva, nelle sue linee essenziali, il meccanismo elettorale allora vigente per l'elezione della Camera dei deputati.

Con la crisi strutturale del sistema dei partiti che aveva orientato le scelte in materia elettorale nei decenni precedenti e l'avvio di una stagione di riforme promossa dalle consultazioni elettorali dei primi anni novanta, il modello cristallizzato dalla legislazione elettorale regionale risultò ben presto eccentrico rispetto ai nuovi orientamenti manifestati sia dalla legislazione elettorale per gli enti locali (legge n. 81 del 1993), che da quella per il Parlamento nazionale (leggi n. 276 e n. 277 del 1993).

La prima, infatti, introducendo l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della provincia e correlando a questo dato la garanzia di un forte sostegno da parte di ampie maggioranze assembleari, accentuò i tratti monocratici delle forma di governo locale⁶; la seconda, riformando il sistema elettorale in senso prevalentemente maggioritario, come rivelato dall'adozione del collegio uninominale con formula *plurality*, favorì la polarizzazione del confronto elettorale intorno ai *leader* dei rispettivi schieramenti.

In questo contesto assai frammentario, l'esigenza di avvicinare i modelli di composizione degli organi rappresentativi dei vari livelli di governo, in vista della realizzazione di un equilibrio politico-istituzionale complessivo fondato su opzioni legislative tendenzialmente coerenti, portò al varo della legge n. 43 del 1995, che modificò in modo sostanziale la precedente normativa elettorale regionale.

Anche per le Regioni ordinarie fu così adottato un sistema più selettivo, sulla falsariga di quello pensato per gli enti locali, ma escludendo, stante il vincolo di cui al ricordato art. 122 Cost.,

⁶ In dottrina, per tutti, cfr. M. SCUDIERO, *L'elezione diretta del Sindaco tra riforme istituzionali e trasformazioni del sistema politico*, in *Le Regioni*, 1993, p. 636 ss.; S. STAIANO, *Il Sindaco nella forma di governo comunale*, in F. PINTO, S. STAIANO (a cura di), *Il nuovo Sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Torino 1998, p. 66 ss.; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna 2007, p. 100 ss.

l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale⁷.

Rispetto alla formula proporzionale prescelta dalla legge n. 108 del 1968, quella in esame presentava, però, i "correttivi" rappresentati dal premio di maggioranza e da alcune soglie di sbarramento⁸. Nel

⁷ La legge prevedeva che quattro quinti dei consiglieri assegnati a ciascuna Regione continuassero ad essere eletti sulla base di liste provinciali concorrenti, mentre il restante quinto sarebbe stato scelto con sistema maggioritario, sulla base di liste regionali concorrenti (c.d. "listini bloccati", per i quali non era possibile manifestare il voto di preferenza). Al momento della presentazione della lista, la legge imponeva, a pena di nullità, che fosse rilasciata una dichiarazione di collegamento con almeno un gruppo di liste provinciali presentate in non meno della metà delle province della Regione. Più liste provinciali avrebbero potuto collegarsi alla medesima lista regionale. Era disposto che l'elettore potesse esprimere una sola preferenza nell'ambito della lista provinciale prescelta. Era ammessa, peraltro, la possibilità del c.d. "voto disgiunto", in forza del quale l'elettore avrebbe potuto esprimere il suo voto per una delle liste regionali anche non collegata alla lista provinciale prescelta e per il suo capolista, tracciando un segno sul simbolo della lista o sul nome del capolista.

⁸ L'assegnazione del premio di maggioranza avveniva individuando la lista regionale che avesse riportato il maggior numero di voti in ambito regionale e procedendo al riparto dei seggi tenendo conto dell'esito del confronto svolto a livello provinciale.

In particolare: 1. qualora il gruppo di liste o i gruppi di liste provinciali collegate alla lista regionale vincente avessero ottenuto una percentuale di seggi pari o superiore al 50 % dei seggi assegnati al Consiglio, erano proclamati eletti i primi candidati compresi nella lista regionale, fino alla concorrenza del 10 % dei seggi assegnati al Consiglio stesso (cioè la metà dell'intero premio di maggioranza), mentre gli altri seggi erano attribuiti alle restanti liste provinciali avversarie; 2. qualora, invece, il gruppo di liste o i gruppi di liste provinciali collegate alla lista regionale vincente avessero conseguito una percentuale di seggi inferiore al 50 % dei seggi assegnati al Consiglio, era assegnato l'intero premio di maggioranza alla lista regionale vincente, con conseguente proclamazione di tutti i candidati in essa compresi; 3. se, però, la lista regionale vincente e quelle provinciali ad essa collegate, nonostante l'attribuzione del premio di maggioranza, non avessero conseguito la soglia del 55 % dei seggi assegnati al Consiglio, era attribuita alla lista regionale vincente una quota aggiuntiva, in modo da raggiungere il 55 o il 60 % del totale dei seggi del Consiglio (nella composizione così integrata, con arrotondamento all'unità inferiore), a seconda se la lista regionale avesse riportato meno o più del 40% dei voti validi.

Quanto alla clausola di sbarramento, la legge escludeva dall'assegnazione dei seggi le liste provinciali il cui gruppo avesse ottenuto, nell'intera Regione, meno del 3% dei voti validi, a meno che fosse collegata a una lista regionale che avesse superato la percentuale del 5%, così introducendo, peraltro, una deroga alla soglia che ne rendeva il superamento assai più semplice. Sotto questo profilo, il modello, per un verso, favoriva la formazione di larghe coalizioni, in vista della conquista del premio di maggioranza, connotandosi in senso fortemente bipolare; per un altro, però, assecondando l'accesso delle liste minori in raggruppamenti più ampi, al fine di "aggirare" lo sbarramento posto al 3%, lasciava invariata, e anzi forse incentivava, la frammentazione partitica. In dottrina, per tutti, cfr. A. DI GIOVINE,

tentativo di rafforzare ulteriormente l'esecutivo regionale, la legge prescrisse, poi, che «se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del Consiglio regionale è ridotto ad un biennio» (art. 8 legge cit.), ponendo in essere una clausola di compromesso, intermedia tra la scelta della sostanziale investitura diretta del Presidente regionale e quella del formale carattere consiliare della sua nomina⁹.

4. **La legge costituzionale n. 1 del 1999.**

Le indicazioni offerte dalla legge n. 43 del 1995, rivolta a porre le premesse “di sistema” per offrire maggiori garanzie di stabilità all'esecutivo, sono state riprese e dotate di rilievo costituzionale dalla legge cost. n. 1 del 1999, che ha inciso sulla forma di governo e sul sistema elettorale regionale¹⁰.

La legge è intervenuta, tra l'altro, sull'art. 123 Cost., ampliando la sfera dell'autonomia statutaria riconosciuta alle Regioni ordinarie, sia in merito al procedimento di formazione dello statuto, che con riguardo agli oggetti da disciplinare che, ancora, in ordine ai limiti da osservare, tra i quali non è più annoverato quello dell' «armonia con le leggi della Repubblica».

Il nuovo testo dell'art. 123 Cost. riconduce alla competenza di ciascuna Regione la determinazione della propria forma di governo, entro, peraltro, una “rete” di limiti costituzionalmente sanciti.

In tal senso, l'art. 122, ultimo comma, Cost., stabilisce che «Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto»; mentre l'art.

F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1996, 1, p. 11 ss.

⁹ Cfr. A. VUOLO, *Il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia elettorale*, in *Federalismi.it*, n. 15/2012, p. 7, il quale ricorda come la legge, oltre al meccanismo di traduzione dei voti in seggi, stabilisse sia i limiti alle spese per la campagna elettorale di ciascun candidato, partito, movimento o lista, che le regole in materia di contributo finanziario a carico dello Stato in favore degli stessi partiti per le spese sostenute.

¹⁰ Sui nodi problematici della legge in esame cfr. M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Pol. dir.*, 2000, p. 203 ss.

126, comma 3, Cost. dispone che «L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio», introducendo così uno dei principi-cardine in tema di forma di governo regionale, quello sintetizzabile nel noto broccardo *aut simul stabunt aut simul cadent*. Le due disposizioni – come si vedrà – lette congiuntamente escludono l'opzione per la forma presidenziale classica e per quella direttoriale, contenendo il ventaglio delle scelte rimesse a ciascuna Regione nell'orbita, pur assunta in maniera elastica, della forma di governo neo-parlamentare¹¹.

In ambito elettorale, l'art. 122, comma 1, Cost. dispone che «Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

La riforma costituzionale ha, dunque, attribuito alle Regioni una potestà concorrente in un ambito precedentemente rimesso per intero alla competenza statale. La revisione del testo costituzionale ha comportato non pochi problemi applicativi, collegati all'esigenza di definire la portata della materia elettorale e di articolare le competenze tra le fonti, statali e regionali, preposte a disciplinarla, secondo criteri che soltanto negli ultimissimi tempi paiono avere acquisito i tratti di una relativa stabilità.

Tra il testo originario e quello attuale dell'art. 122, comma 1, Cost. è possibile rilevare, peraltro, talune difformità relative alla delimitazione della materia. Pur mantenendo formule uguali alle precedenti, quali “sistema di elezione”, “casi di ineleggibilità e di incompatibilità”, questi ultimi coprono un ambito soggettivo più ampio rispetto al passato, riferendosi anche al Presidente e agli altri componenti della Giunta regionale oltre che, come già in precedenza,

¹¹ Cfr., in tal senso, S. CECCANTI, *Federalismo e forme di governo. L'inopportunità delle differenziazioni di modello. Le buone (e persistenti) ragioni della legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Il Filangieri*, 2004, n. 1, 69.

ai consiglieri regionali. Tale ampliamento è coerente conseguenza dell'indicazione, ricavabile dall'art. 122, ultimo comma, Cost., secondo cui i membri dell'esecutivo possono anche non rivestire la carica di consigliere regionale¹².

La disposizione in oggetto attribuisce alla competenza piena del legislatore statale la determinazione della durata degli organi elettivi, isolando così, a favore di quest'ultimo, un segmento fondamentale della materia, sottratto alla "concorrenza" regionale¹³. È venuto meno, invece, il riferimento al numero dei consiglieri regionali, in quanto, evidentemente, assorbito nel concetto di «forma di governo», affidato ora alla potestà statutaria della Regione¹⁴.

Al di là delle differenze letterali tra il testo originale dell'art. 122 e quello attuale, è stato l'impianto complessivo della riforma a creare difficoltà di coordinamento tra la potestà statutaria della Regione in materia di forma di governo e quella legislativa in materia elettorale, nella quale, peraltro, interviene pure il legislatore statale per fissare i principi fondamentali della disciplina. Ciò ha imposto taluni interventi chiarificatori ad opera della Corte costituzionale.

In una delle sentenze più significative in materia, la Consulta ha dichiarato illegittima la disposizione (dello statuto calabro) secondo la quale i candidati alle cariche di Presidente e di Vicepresidente della Giunta regionale sarebbero stati indicati sulla scheda elettorale e

¹² Come osservato, tra gli altri da A. PERTICI, *Art. 122*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2428.

¹³ Cfr. pure la sent. n. 2 del 2004, punto 8 del Considerato in diritto, dove si legge: «[...] inoltre lo stesso comma 1 dell'art. 122 prevede che la legge statale "stabilisce anche la durata degli organi elettivi" ed in questo caso sembra trattarsi di una competenza legislativa piena». Non rientra nel concetto di durata, però, il numero dei mandati che possono essere ricoperti da coloro che vengono eletti; cfr. Corte di Appello, Milano, sez. IV, 20 maggio 2011, n. 1404.

¹⁴ In tal senso, cfr. la sent. della Corte costituzionale n. 3 del 2006; nella sent. n. 188 del 2011, la Consulta ha avuto modo di precisare, inoltre, che la previsione statutaria che stabilisce un numero fisso di consiglieri costituisce un vincolo inderogabile per il legislatore regionale, non potendosi nemmeno invocare le ragioni della governabilità, sottese a determinati meccanismi premiali per lo schieramento vincente; in dottrina, per tutti, cfr. M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche approfondimenti*, Napoli, 2009, p. 6; A. STERPA, *Il numero dei consiglieri regionali tra Giudice amministrativo e Corte costituzionale*, in *Foro amministrativo Tar*, 2010, 9, p. 3052 ss.; G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi regionali tra gerarchia e competenza*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 2449 ss.

votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale, ritenendola palesemente invasiva dell'area riservata alla «legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», di cui all'art. 122, comma 1, Cost.¹⁵

In un altro caso, la Corte costituzionale ha censurato per illegittimità costituzionale una previsione statutaria in base alla quale era stabilita l'incompatibilità fra l'incarico di componente della Giunta regionale e quella di consigliere regionale, pur riconoscendo che tali scelte possono essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo della Regione¹⁶.

In una cornice normativa tanto complessa, nella quale, come sinteticamente affermato dallo stesso giudice delle leggi, la fonte statutaria è chiamata a svolgere «un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo», il legislatore regionale si colloca in una

¹⁵ Cfr. la cit. sent. n. 2 del 2004, in specie il punto n. 4 del Considerato in diritto. Più in generale, poi, secondo la Corte costituzionale «non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi e a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa. Anzi, il fatto che la legge statale è chiamata a determinare i principi fondamentali nelle materie di cui al primo comma dell'art. 122 della Costituzione inevitabilmente riduce la stessa possibilità della fonte statutaria di indirizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale in queste stesse materie» (punto 8 del Considerato in diritto). Su queste premesse, la Corte ha peraltro ammesso che «spetta allo statuto regionale la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, in quanto istituto che riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo tra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in vigore del nuovo organo eletto» (ancora punto 8 del Considerato in diritto).

¹⁶ Cfr. la sent. n. 378 del 2004, punto 8 del Considerato in diritto; nello stesso senso cfr. la sentenza “gemella” n. 379 del 2004, punto 10 del Considerato in diritto. In queste sedi, la Corte ha precisato che «il riconoscimento nell'articolo 123 della Costituzione del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell'articolo 122 della Costituzione, e [...] quindi la disciplina dei particolari oggetti cui si riferisce l'articolo 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria». Sulle reciproche influenze che intervengono tra disciplina della forma di governo e normativa elettorale, cfr. M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 2004, p. 879 ss.

posizione di rilievo, dovendo raccordare la normativa statutaria in tema di forma di governo con i principi fondamentali, stabiliti dal legislatore statale, in ordine al sistema di elezione degli organi regionali¹⁷.

4.1 Segue: Il regime transitorio.

L'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 prescriveva altresì, in via transitoria, l'elezione contestuale del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, secondo le modalità previste dalla legge ordinaria n. 43 del 1995¹⁸, così "costituzionalizzando" l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo regionale. Nel rispetto del modello tracciato dall'art. 122 Cost., che individua in materia – come visto – un tipo di potestà legislativa concorrente e tenendo conto dell'intimo legame sussistente tra disciplina elettorale e la forma di governo, lo stesso art. 5 disponeva che l'applicazione della disciplina transitoria cessasse a seguito dell'approvazione dei nuovi statuti e delle nuove leggi elettorali regionali.

La formula della norma non escludeva, peraltro, che, per la cessazione del regime transitorio, all'approvazione dello statuto seguisse l'adozione della legge regionale, pur in difetto di una legge statale di cornice, ben potendosi ricavare, in via interpretativa, i principi fondamentali della materia dalla legislazione statale vigente, secondo lo schema tracciato dall'art. 9, legge n. 62 del 1953, sostituito dall'art. 17, legge n. 281 del 1970. Come affermato dalla Corte costituzionale proprio in riferimento alla materia elettorale, infatti, «il legislatore statale, omettendo di dettare tali principi, potrebbe di fatto

¹⁷ Cfr. A. VUOLO, *op. cit.*, p. 11.

¹⁸ Secondo la normativa transitoria sono candidati alla Presidenza della Giunta regionale i capilista delle liste regionali, essendo tra questi proclamato eletto il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale. È previsto, inoltre, che entro dieci giorni dalla proclamazione, il Presidente della Giunta regionale nomini i componenti della Giunta, fra i quali un Vicepresidente, che possono essere successivamente revocati. Nel caso in cui il Consiglio regionale approvi a maggioranza assoluta una mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta, entro tre mesi si procede all'indizione di nuove elezioni del Consiglio e del Presidente medesimo. Si svolgono, altresì, nuove elezioni di entrambi gli organi in caso di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del Presidente.

paralizzare l'esercizio della competenza regionale a tempo indeterminato»¹⁹, perpetuando, nei fatti, la disciplina provvisoria.

Questa soluzione è poi stata accolta, in via generale, anche sul piano normativo, dall'art. 1, comma 3, della legge n. 131 del 2003, secondo il quale «nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti»²⁰. Il Governo,

¹⁹ Cfr. la sentenza n. 196 del 2003, punto 4 del Considerato in diritto. Tale pronuncia segna il superamento dell'atteggiamento "attendistico" manifestato, ad esempio, nella sent. n. 304 del 2002, in cui la Corte aveva escluso che, in quella sede, rilevasse «il prospettato problema se, per compiere autonome scelte circa il proprio sistema elettorale, le Regioni debbano attendere la determinazione dei principi fondamentali da parte della legge statale, ai sensi dall'art. 122, primo comma, Cost., o se, di fronte all'inerzia del legislatore nazionale, possano desumere tali principi dalle leggi statali attualmente vigenti» (punto 4 del Considerato in diritto).

Tra l'altro, in quest'ultima pronuncia la Corte ha posto taluni importanti "paletti" alla discrezionalità del legislatore statutario sulla forma di governo regionale ed ha, altresì, offerto dei chiarimenti sulla sequenza procedurale descritta dall'art. 123, commi 2 e 3, Cost. Essa ha precisato, in particolare, che la Regione può essere esonerata dall'osservanza del vincolo *simul stabunt simul cadent*, imposto già dall'art. 5 delle legge cost. n. 1 del 1999 (unitamente agli artt. 122 e 126 Cost.) in caso di elezione diretta del vertice dell'esecutivo soltanto facendo una diversa scelta in ordine alla forma di governo regionale, con la possibilità di optare eventualmente per un sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale diverso dal suffragio diretto (cfr. punto 4 del Considerato in diritto). Si esclude, così, la possibilità di ricorrere a soluzioni sostanzialmente "ibride" e costruite in vista dell' "attenuazione" del vincolo in oggetto. A commento di questa sentenza, in dottrina, cfr., per tutti, S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2358 ss.; C. FUSARO, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione, né eluderla...*, in *Le Regioni*, 2002, 6, p. 1462 ss.; P. GIANGASPERO, *La Corte costituzionale e il regime formale dello statuto regionale ordinario: alcuni frammenti di un mosaico da completare*, *ivi*, p. 1487 ss.

Nella sentenza n. 201 del 2003, poi, la Corte è venuta precisando che non la regola dettata dal legislatore statale costituisce un limite all'esercizio della potestà legislativa regionale, ma il principio di cui essa è espressione. In dottrina, per tutti, cfr. D. NARDELLA, *I casi di incompatibilità alla carica di consigliere regionale: cosa (non) cambia nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Regioni*, 2004, p. 146 ss.

²⁰ Sui problemi relativi all'individuazione dei principi fondamentali in materia elettorale prima dell'adozione della legge n. 131 del 2003, cfr. S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, p. 580 ss. Sui nodi problematici legati ai contenuti e al procedimento della delega contenuta nella legge in oggetto cfr., invece, R. BIN, *La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale (Commento all'articolo 1, commi 2-6)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna 2003, p. 21 ss.

peraltro, non ha provveduto ad esercitare la delega contenuta nella legge al fine di varare, con decreto legislativo, testi unici meramente compilativi contenenti le disposizioni legislative di dettaglio relative alle materie di legislazione concorrente.

In materia elettorale, una soluzione di questo tipo, successivamente superata dall'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004, contenente "Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione", avrebbe consentito al legislatore regionale di disporre di ambiti di discrezionalità molto ampi, data la notevole eterogeneità delle leggi vigenti in questo settore, ma, come pure osservato persuasivamente in dottrina, «queste sono naturali vicende della potestà legislativa concorrente e non si caricano di alcune peculiarità in relazione alla materia elettorale, eccettuata la considerazione che questa fa blocco con la forma di governo, determinata dallo statuto regionale»²¹.

La pratica ha poi conosciuto una serie di casi, nei quali la Consulta ha avuto modo di precisare condizioni e modalità di superamento del regime transitorio.

In tal senso, il giudice delle leggi ha disposto che la disciplina statale di cui alle leggi nn. 108 del 1968 e 43 del 1995 mantenga la propria efficacia, in applicazione del principio generale di continuità, fino a quando non sia sostituita dalle leggi regionali²². Al contrario, quando la Regione abbia già disciplinato la materia, la stessa Corte costituzionale ha ritenuto non più vincolante l'interpretazione offerta dal legislatore statale alle disposizioni da esso poste in essere. Quest'ultima risulta, pertanto, efficace soltanto nelle Regioni che non si siano date una propria normativa²³.

²¹ In questi termini, ancora A. VUOLO, *op. cit.*, pp. 14-15.

²² Cfr. la cit. sent. n. 196 del 2003, punto 4 del Considerato in diritto, che fa riferimento alla materia riguardante l'elezione dei Consigli regionali. Lo stesso principio era stato affermato nella sent. n. 383 del 2002, in merito alla disciplina delle ineleggibilità ed incompatibilità dettata dalla legislazione statale (nella specie, la legge 23 aprile 1981, n. 154).

²³ Cfr. la sentenza n. 232 del 2006, dove è affermato che «[...] quella di interpretazione autentica è una legge espressione della potestà legislativa – e non già di una "soggettiva" volontà "chiarificatrice" del suo autore – e pertanto essa, al pari di qualsiasi legge, può provenire soltanto dall'organo attualmente investito di tale potestà, senza che in alcun modo rilevi la qualità di "autore" della legge interpretata». Su queste premesse, i giudici amministrativi hanno escluso l'applicabilità della disciplina statale interpretativa della normativa elettorale anch'essa statale, quando successivamente la materia sia stata regolata

Ancora, la Corte ha precisato che l'approvazione dello statuto deve comunque precedere quella della legge regionale, dal momento che, opinando diversamente, potrebbero sorgere «elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria»²⁴.

In tale ordine temporale possono essere introdotti, peraltro, taluni elementi di flessibilità, garantendo, comunque, la prevalenza ed indipendenza delle scelte compiute a livello statutario. Così, la Corte ha ritenuto legittima una legge elettorale deliberata prima dello statuto, ma la cui efficacia era stata posticipata all'entrata in vigore di quest'ultimo²⁵ o, ancora, una legge elettorale entrata in vigore poco prima del nuovo statuto, ma dopo aver accertato che l'esame dei due disegni di legge era stato contemporaneo e che questi ultimi apparivano coerenti, così escludendo l'influenza della legge sullo statuto²⁶.

La Consulta ha ammesso, infine, che la legge regionale possa introdurre nella disciplina di provenienza statale talune modifiche incidenti su aspetti di secondo piano, ad eccezione di ciò che, in attesa del nuovo statuto, sia, direttamente o indirettamente, implicato dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999²⁷.

dalla fonte regionale competente. Cfr. ordinanza TAR Lazio, Roma, sez. II-bis, 18 marzo 2010, n. 1239, sul c.d. "decreto salva liste" (cfr. anche *infra* nel testo).

²⁴ Cfr. le sentenze nn. 4 del 2010 e 45 del 2011; su quest'ultima v. la nota critica di G. TARLI BARBIERI, *Ancora una sentenza della Corte costituzionale su una legge elettorale regionale intervenuta prima dello Statuto: la Corte interpreta i propri precedenti o li rettifica?*, in *Giur. cost.*, 2011, 1, p. 633 ss.

²⁵ Cfr. la cit. sentenza n. 3 del 2006, in riferimento ai rapporti tra statuto della Campania e legge regionale elettorale n. 4 del 2009.

²⁶ Cfr. ancora la cit. sent. n. 4 del 2010.

²⁷ Cfr. la cit. sentenza n. 45 del 2011, in cui la Corte ha affermato che la riduzione del listino regionale alla sola persona candidata alla carica di Presidente e la conseguente distribuzione dei seggi con il sistema maggioritario tra i gruppi di liste provinciali non possono essere considerati meri profili di dettaglio; viceversa, può considerarsi ammessa la diversa ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni provinciali, compiuta dal legislatore regionale.