

A cura di
Gianfranco Postal
Mauro Marcantoni

L'evoluzione statutaria della Provincia Autonoma di Trento dopo le riforme del 2001

interventi di: Fabio Arcese, Massimo Carli,
Paolo Giangaspero, Camillo Lutteri, Valerio Onida, Alberto Pace,
Alberto Roccella, Giuseppe Sartori, Roberto Toniatti



1801. *tsm-Trentino School of Management/Studi e Ricerche*

La **tsm-Trentino School of Management** è una Scuola, costituita dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Trento e dall'Università degli Studi di Trento, che opera nell'alta formazione per il settore pubblico e privato.

Per il migliore funzionamento dei Master e delle attività formative, vengono prodotti materiali di alto pregio scientifico e didattico destinati alla pubblica amministrazione e al comparto privato, in particolare turismo, arte e cultura. La collana raccoglie e propone questi contributi per alimentare con regolarità e garanzia di qualità la riflessione sulle problematiche del management, dell'alta formazione e dell'aggiornamento del personale in servizio, in particolare delle pubbliche amministrazioni.

1801. *t-sm-Trentino School of Management/Studi e Ricerche*
Collana diretta da Mauro Marcantoni

1. Nadio Delai, Mauro Marcantoni, *Lo sviluppo come responsabilità diffusa. Primo rapporto sulla classe dirigente in Trentino*
2. Mauro Marcantoni, Vincenzo Veneziano, *Rapporto sui sistemi di valutazione della dirigenza nelle Regioni e nelle Province autonome. Modelli, strumenti ed esperienze a confronto*
3. Alberto Mancinelli, *La comunicazione sostenibile. Valori, reputazione e governo nelle democrazie complesse*
4. Umberto Martini, Josep Ejarque (a cura di), *Le nuove strategie di destination marketing. Come rafforzare la competitività delle regioni turistiche italiane*
5. Sara Guelmi, *ES.SER.CI. Esperienze di Servizio Civile. Il punto sulle attività delle Regioni*
6. Mauro Marcantoni, *Il Dirigente Pubblico come agente di innovazione*
7. Censis, tsm-Trentino School of Management, *Da Sovrano a Sistema. La metamorfosi dello Stato*
8. Ugo Morelli, Silvia Bruno (a cura di), *Il linguaggio crea mondi. Esplorazioni sulla natura dell'esperienza estetica e creativa*
9. Stefano Girella (a cura di), *Organismi di diritto pubblico e imprese pubbliche. L'ambito soggettivo nel sistema degli appalti europeo e nazionali*
10. Loris Gaio (a cura di), *Project Management: elementi teorici e applicazioni. Metodi ed evidenze empiriche per il turismo*
11. Ugo Morelli, Gabriella De Fino (a cura di), *Management dell'arte e della cultura. Competenze direzionali e relazioni lavorative nelle istituzioni dell'arte e della cultura*
12. Mauro Marcantoni, Efisio Espa (a cura di), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*

A cura di
Gianfranco Postal
Mauro Marcantoni

L'evoluzione statutaria della Provincia Autonoma di Trento dopo le riforme del 2001

interventi di: Fabio Arcese, Massimo Carli,
Paolo Giangaspero, Camillo Lutteri, Valerio Onida, Alberto Pace,
Alberto Roccella, Giuseppe Sartori, Roberto Toniatti

FrancoAngeli
tsm-Trentino School of Management

Hanno contribuito alla realizzazione del volume:

- Flavio Guella (Coordinamento scientifico);
- Paola Mognoni (Coordinamento generale);
- Michela Boldrer (Supporto tecnico).

In copertina: Fortunato Depero, *Il legnaiolo*, 1926-31, olio, 64,5 x 93 cm,
Rovereto, Mart (Museo di Arte Moderna e Contemporanea di Trento e Rovereto), Fondo Depero
(Archivio Fotografico Mart)

Copyright © Fortunato Depero by SIAE 2011
Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Sommario

1. L'evoluzione statutaria della Provincia dopo la legge costituzionale n. 2 del 2001	Pag.	7
Introduzione	»	7
1.1. La nuova forma di governo della Provincia Autonoma di Trento, di <i>Alberto Roccella</i>	»	9
1.2. 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, di <i>Paolo Giangaspero</i>	»	38
1.3. La nuova forma di governo della Provincia di Trento, di <i>Giuseppe Sartori</i>	»	54
1.4. Appendice: normativa di riferimento	»	56
2. Gli effetti sull'Autonomia del Trentino Alto Adige della riforma della Costituzione italiana del 2001	»	87
Introduzione	»	87
2.1. Gli effetti sull'Autonomia del Trentino Alto Adige della riforma della Costituzione italiana del 2001, di <i>Valerio Onida</i>	»	88
2.2. Ricadute dei generali processi di Riforma costituzionale sulle Autonomie Regionali Speciali, prima e dopo la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di <i>Fabio Arcese</i>	»	108
2.3. Il ruolo del Consiglio provinciale nei processi di Riforma costituzionale e statutaria, di <i>Camillo Lutteri</i>	»	116
2.4. Appendice: normativa di riferimento	»	121

3. Verso la revisione dello Statuto speciale di Autonomia. Un possibile percorso politico, culturale e sociale traducibile in modifiche sostanziali della normativa	Pag.	139
Introduzione	»	139
3.1. La revisione degli Statuti Regionali in prospettiva comparata: la politicità dell'atto fondamentale dell'Autonomia Regionale e la rilevanza degli "Istituti di compensazione", di <i>Roberto Toniatti</i>	»	143
3.2. Note minime su problemi e prospettive attuali delle Autonomie Speciali, di <i>Massimo Carli</i>	»	152
3.3. La dimensione paritetica delle relazioni istituzionali con lo Stato, di <i>Alberto Pace</i>	»	156
3.4. Appendice: normativa di riferimento	»	164

1. L'evoluzione statutaria della Provincia dopo la legge costituzionale n. 2 del 2001

Introduzione

L'evoluzione statutaria delle Regioni ad Autonomia Speciale, posta in essere dopo la legge costituzionale n. 2 del 2001, ha conferito anche alla potestà legislativa delle istituzioni provinciali trentine la disciplina di significative materie, come la forma di governo delle Province Autonome e la legge elettorale.

Ne abbiamo colto tutte le potenzialità con le leggi provinciali approvate fino ad ora, e quali ne sono stati gli effetti?

L'articolo 4 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, ha recato sostanziali modifiche allo Statuto di Autonomia. La novità di maggior rilievo è quella relativa alla attribuzione alla legge provinciale della competenza a definire la forma di governo (cioè il sistema elettorale e la disciplina degli organi statutari). Il Parlamento ha così favorito l'autonomia di scelta della forma di governo, anche se l'impostazione di partenza è preordinata ad un sistema elettorale caratterizzato dall'elezione diretta dei Presidenti, in linea con la disciplina elettorale delle Regioni ordinarie.

La scelta della forma di governo e del sistema elettorale è attribuita ora ai due Consigli provinciali, in armonia con la modifica dell'articolo 116 della Costituzione che ha ridefinito la regione Trentino Alto Adige come "costituita" dalle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Lo Statuto (che pure stabilisce i principi fondamentali, quali particolari vincoli di contemporaneità che legano le procedure elettorali dei due organi rappresentativi, ed anche norme riguardanti il caso di scioglimento di un solo Consiglio), lascia, tuttavia, spazio a soluzioni diverse.

La legge provinciale di Trento n. 2 del 2003, approvata con ampia maggioranza dopo un'articolata trattazione in varie sedi (soprattutto in Commissione legislativa), è stata lo strumento per definire le regole specifiche

per il Trentino riguardo – almeno in parte – alla forma di governo, nonché per il sistema di elezione del Presidente e del Consiglio provinciale, superando fin dall’inizio – seppure senza grandi innovazioni – la norma transitoria che il Parlamento ha prefigurato, e prevedendo l’elezione diretta del Presidente della Provincia e la contestuale elezione del Consiglio.

Che al Consiglio provinciale sia spettato approvare questa legge non è novità di poco conto, ed è sottolineata dal peculiare regime (c.d. rinforzato) che le è riservato dallo Statuto: un particolare quorum per l’approvazione, l’assenza del controllo preventivo governativo – quando ancora esso non era stato eliminato in generale per tutte le leggi regionali –, e l’eventuale sottoposizione a referendum confermativo.

La legge sulla forma di governo provinciale è una diretta conseguenza del trasferimento della competenza legislativa in materia elettorale dalla Regione alle Province Autonome, e della rimodulazione del Consiglio regionale come organo derivato, in quanto composto dai due Consigli provinciali autonomamente eletti.

La riforma dello Statuto si muove dunque verso un ulteriore rafforzamento del ruolo delle due Province (che fra l’altro acquistano nuove competenze istituzionali), e pone le basi per un distacco dei due sistemi elettorali.

Lo Statuto accentua peraltro anche la diversità delle norme distintamente riservate alla sola Provincia Autonoma di Bolzano, riducendo ad un anno per la sola Provincia di Trento il periodo di residenza obbligatorio per l’esercizio del diritto di voto e confermando l’obbligo del sistema proporzionale per la sola Provincia di Bolzano.

Forma di governo e sistemi elettorali a parte, l’impianto statutario rimane unitario. Lo documentano, fra l’altro, il permanere dei collegamenti fra il Consiglio regionale e i Consigli provinciali (lo scioglimento del primo comporta la decadenza dei secondi); la contestualità dell’elezione dei Consigli provinciali; l’iniziativa legislativa per riformare lo Statuto, svolta nell’ambito del Consiglio regionale, su proposta conforme di entrambi i Consigli provinciali.

Da ultimo, ma non per importanza, sono da ricordare le nuove garanzie per le minoranze linguistiche: il riconoscimento ai ladini trentini di una propria rappresentanza in Consiglio provinciale; l’estensione della disciplina statutaria di tutela e valorizzazione culturale delle minoranze (anche per i mocheni e i cimbri); la facoltà, per gli amministratori degli enti interessati, di ricorrere al Tribunale di giustizia amministrativa di Trento contro i provvedimenti ritenuti lesivi del principio di parità fra cittadini.

1.1. La nuova forma di governo della Provincia Autonoma di Trento, di Alberto Roccella*

1.1.1. La revisione della forma di governo degli enti locali

La l.c. 31 gennaio 2001, n. 2, recante Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, costituisce un frutto della politica di riforme della XIII legislatura apertasi nel 1996 e nel corso della quale si sono succeduti quattro diversi esecutivi¹. Essa è stata approvata alla fine della legislatura, durante il Governo Amato 2, ma a conclusione di un procedimento parlamentare molto lungo: alla sua origine si trovano, infatti, vari disegni di legge, uno dei quali presentato proprio il giorno di apertura della legislatura².

Ma, in una prospettiva più ampia, la l.c. 2/2001 può considerarsi espressione di un indirizzo generale di riforma che risale al 1990. All'epoca gli enti locali erano ancora disciplinati dal testo unico della legge comunale e provinciale del 1934³, poiché il principio autonomistico affermato dall'art. 5 della Costituzione non era stato seguito da un organico e completo adeguamento della legislazione ordinaria. La l. 8 giugno 1990, n. 142, recante Ordinamento delle autonomie locali, innovò in profondità la disciplina degli enti locali. Nel relativo dibattito parlamentare furono trattati anche i temi della forma di governo e del sistema elettorale di Comuni e Province e fu proposta l'elezione diretta del Sindaco. Contro tale proposta, tuttavia, il Governo pose la questione di fiducia; rimase quindi, con talune modificazioni, la precedente forma di governo assembleare, caratterizzata dall'elezione del Sindaco e del Presidente della Provincia da parte del Consiglio dell'ente locale, non direttamente da parte del corpo elettorale. Le innovazioni principali sulla forma di governo degli enti locali furono l'elezione del Sindaco e del Presidente della Provincia sulla base di un documento programmatico e con votazione unica sulla lista dei candidati alla carica di Sindaco o Presidente della Provincia e di Assessore⁴, nonché la

* Professore associato presso il Dipartimento di diritto pubblico dell'Università degli Studi di Milano, membro del Comitato legislativo della Provincia Autonoma di Trento.

¹ Governi Prodi 1, D'Alema 1, D'Alema 2, Amato 2.

² APS, XIII leg., disegno di legge costituzionale n. 168, presentato il 9 maggio 1996, d'iniziativa dei deputati Boato e Corleone.

³ R.d. 3 marzo 1934, n. 383; erano in vigore anche alcuni articoli del precedente testo unico, approvato col r.d. 4 febbraio 1915, n. 148.

⁴ L. 142/1990, art. 34, comma 3.

sfiducia costruttiva nei confronti del Sindaco, del Presidente della Provincia e della Giunta⁵. La legge, inoltre, ridimensionò il ruolo dei Consigli, quale configurato dalla legislazione allora vigente⁶, caratterizzandoli come organi di indirizzo e di controllo politico-amministrativo⁷, stabilendo un elenco a carattere tassativo di atti fondamentali di loro competenza⁸ e attribuendo alla competenza delle Giunte tutti gli atti non riservati ai Consigli e non rientranti nelle competenze di altri organi⁹. Un'altra rilevante novità della riforma del 1990 fu il riconoscimento agli enti locali dell'autonomia statutaria. Con lo Statuto gli Enti avrebbero potuto disciplinare, nei limiti della legge, la propria organizzazione, anche prevedendo l'elezione ad Assessore di cittadini non facenti parte del Consiglio, in possesso dei requisiti di compatibilità e di eleggibilità alla carica di Consigliere¹⁰. Prendeva corpo così un indirizzo di riforma, tendente in generale al rafforzamento degli esecutivi, che aveva animato il dibattito politico sul piano nazionale nel periodo precedente e che era stato affrontato anche dalla commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita nella IX legislatura e nota, dal nome del suo Presidente, come commissione Bozzi¹¹.

Risalgono a quel periodo anche le iniziative referendarie che contribuirono a porre la riforma dei sistemi elettorali al centro della discussione politica e ad accendere l'attenzione sulla stabilità e il rafforzamento degli organi esecutivi a tutti i livelli, compreso quello locale. Le iniziative referendarie investirono, infatti, non soltanto i sistemi elettorali per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica, ma anche quello dei Comuni. Solamente per i Comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti era previsto allora un sistema elettorale di tipo maggioritario, che garantiva la stabilità del Sindaco e della Giunta¹². Una delle proposte referendarie mirava a generalizzare questo sistema, estendendolo anche ai Comuni di dimensioni maggiori. Questa proposta di *referendum* peraltro fu dichiarata inammissi-

⁵ L. 142/1990, art. 37.

⁶ R.d. 4 febbraio 1915, n. 148, artt. 131 e 141.

⁷ L. 142/1990, art. 32, comma 1.

⁸ L. 142/1990, art. 32, comma 2.

⁹ L. 142/1990, art. 35.

¹⁰ L. 142/1990, art. 33, comma 3.

¹¹ La relazione conclusiva della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Bozzi è pubblicata in «Quaderni Regionali», 1985, p. 175 ss.

¹² La disciplina elettorale per i Comuni era posta dal d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, *Testo Unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*, che aveva stabilito in diecimila abitanti la soglia dimensionale per il sistema di tipo maggioritario; la soglia era stata poi abbassata a cinquemila abitanti dall'art. 1 l. 10 agosto 1964, n. 663.

bile dalla Corte Costituzionale per carenza di unità e omogeneità del quesito referendario il quale era diretto non solo all'abrogazione delle norme sul sistema elettorale dei Comuni di maggiore dimensione, ma anche ad ammettere il voto per i singoli candidati in qualunque lista ricompresi (c.d. *panachage*), portando così gli elettori a doversi pronunciare in modo indiscindibile su due oggetti eterogenei¹³. Fu presentata allora una nuova proposta di *referendum* con quesito unico tendente a garantire maggiore stabilità agli esecutivi di Comuni e Province. Nel corso del procedimento referendario la Regione Sicilia, dotata di potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali¹⁴, approvò una legge regionale che introduceva l'elezione diretta del Sindaco¹⁵. Sulla scia della riforma siciliana e nello stesso senso furono quindi presentate in Parlamento alcune proposte di legge che, riunite in un testo unificato, condussero all'approvazione della l. 25 marzo 1993, n. 81, recante *elezione diretta del Sindaco, del Presidente della provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale*, cosicché lo svolgimento del *referendum* sulla legislazione anteriore rimase escluso dal nuovo sistema di elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province.

L'elezione diretta di Sindaci e Presidenti delle Province regolata dalla l. 81/1993 si discostava però dai modelli presidenziali classici, dato che essa era prevista non solo contestualmente ma altresì in stretta connessione con l'elezione dei Consigli. Gli elettori erano chiamati a votare su scheda unica per un candidato Sindaco (o Presidente della Provincia) e per una lista di candidati alla carica di Consigliere, candidature legate fra loro mediante previe dichiarazioni di collegamento¹⁶. In particolare la l. 81/1993, poi as-

¹³ Corte Cost., 17 gennaio 1991, n. 47, sulla quale v. F. Donati, La sentenza sull'ammissibilità dei 'referendum elettorali', in «Il Foro italiano», 1991, I, c. 1013 ss.; G. Silvestri, Referendum elettorali: la Corte evita un labirinto e si smarrisce in un altro, ivi, c. 1346 ss.; S. Bartole, Coerenza dei quesiti referendari e univocità della normativa di risulta, in «Giurisprudenza costituzionale», 1991, p. 331 ss.; G. Brunelli, Corte Costituzionale, referendum abrogativo e sistema elettorale, ivi, p. 334 ss.; F. Sorrentino, Referendum elettorali ed "omogeneità", ivi, p. 1535 ss.; S. Galeotti, La Corte Costituzionale non sbarrà l'ingresso alle istanze popolari per le riforme elettorali, ivi, 1992, p. 521 ss.

¹⁴ Art. 14, lett. o), st. Sicilia.

¹⁵ L.r. Sicilia 26 agosto 1992, n. 7, Norme per l'elezione con suffragio popolare del sindaco. Nuove norme per l'elezione dei Consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica.

¹⁶ Per una descrizione più approfondita e accurata della l. 81/1993 v. A. Roccella, *Autonomie locali e riforma elettorale*, in «Il nuovo governo locale», 1994, n. 1, p. 55 ss.; G. Pastori, *Governo e amministrazione negli enti locali fra le leggi n. 142 del 1990 e n. 81 del*

sorbita nel vigente testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali¹⁷, ha previsto per i Comuni due distinti sistemi elettorali, applicabili rispettivamente per i Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e per quelli con popolazione superiore. Nei Comuni con popolazione inferiore alla soglia indicata è eletto Sindaco al primo turno il candidato che abbia raggiunto il maggior numero di voti. Un secondo turno di voto di ballottaggio è previsto solo nell'ipotesi di parità nel numero dei voti di due candidati alla carica di Sindaco nel primo turno. Questo sistema è stato qualificato come maggioritario ma, considerato che non è richiesta la maggioranza assoluta dei voti (il cinquanta per cento più uno) mentre è sufficiente la maggioranza relativa (un voto in più di ogni altro candidato), si potrebbe qualificarlo piuttosto come *minoritario*; esso assicura la vittoria (l'elezione del Sindaco e contemporaneamente la maggioranza assoluta dei seggi in Consiglio alla lista collegata) alla maggiore delle minoranze, ipotesi non difficile da verificarsi nel caso di presenza di tre o più candidati alla carica di Sindaco¹⁸. Nei grandi Comuni, invece, e nelle Province il doppio turno di voto costituisce evenienza ordinaria, poiché per l'elezione del Sindaco e del Presidente della Provincia è richiesto al primo turno il raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti validi. Se quindi in occasione del primo turno di voto nessuno dei candidati ottenga il cinquanta per cento più uno dei voti validi, si rende necessario il secondo turno di ballottaggio tra i due candidati più votati al primo turno, con possibilità di nuove dichiarazioni di collegamento tra liste di candidati alla carica di Consigliere e potenziale ribaltamento dell'esito finale del voto rispetto a quello del primo turno. In tutti i casi si garantisce però una chiara maggioranza in Consiglio alle liste di candidati collegate al candidato eletto Sindaco o Presidente della Provincia, così rafforzando la stabilità dell'esecutivo¹⁹. Nell'ambito di questa riforma sono state introdotte anche la nomina e la revoca degli Assessori da parte del Sindaco e del Presidente della Provincia. Inoltre nei Comuni con

1993, in «Diritto amministrativo», 1995, p. 57 ss.

¹⁷ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265.

¹⁸ Si segue così, sul principio di maggioranza, l'impostazione di E. Rotelli, *Una democrazia per gli italiani. Geometrie politiche e costituzionali di fine secolo*, Milano, 1993, pp. 47-52.

¹⁹ L'unica eccezione è legata alla possibilità di voto disgiunto (per una lista di candidati al Consiglio non collegata al candidato Sindaco prescelto) nei Comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti. Se una lista o un gruppo di liste non collegate al candidato Sindaco eletto al secondo turno abbia superato al primo turno il cinquanta per cento dei voti validi, il Sindaco non potrà appoggiarsi su una sicura maggioranza a lui favorevole in Consiglio comunale.

popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle Province la carica di Assessore è diventata incompatibile con quella di Consigliere²⁰, in modo da distinguere più chiaramente la funzione di rappresentanza del corpo elettorale da quella di governo dell'amministrazione.

La riforma ha rafforzato il ruolo del Sindaco e del Presidente della Provincia ma non ha introdotto una forma di governo tecnicamente definibile come presidenziale²¹. Infatti il presidenzialismo, che trova tipica espressione nel sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America, ha come sua caratteristica l'elezione del Presidente in modo distinto da quella del Parlamento ed esclude la dipendenza dell'esecutivo dall'assemblea rappresentativa degli elettori mediante un rapporto fiduciario. Invece, come si è visto, l'elezione del Sindaco e del Presidente della Provincia è indissolubilmente connessa a quella del rispettivo Consiglio e il rapporto fiduciario tra i due organi rimane fondamentale negli enti locali anche dopo la l. 81/1993. I Consigli non eleggono più il Sindaco, il Presidente della Provincia e gli Assessori, ma il Consiglio può approvare una mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco o del Presidente della Provincia, mozione che comporta lo scioglimento dello stesso Consiglio e quindi nuove elezioni²². Lo stesso esito dello scioglimento del Consiglio e della indizione di nuove elezioni consegue anche alla presentazione contestuale delle dimissioni da parte della maggioranza dei Consiglieri comunali o provinciali²³: in questo modo si evita la discussione sulla mozione di sfiducia e la relativa votazione. Vale, dunque, a garanzia della stabilità degli esecutivi, il principio *aut simul stabunt aut simul cadent* (o anche semplicemente *simul stabunt simul cadent*)²⁴, principio che nella l. 81/1993 ha assunto un rilievo generale: la legge, infatti, ha stabilito che in caso di dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Sindaco o del Presidente della Provincia, la Giunta decade e si procede allo scioglimento del Consiglio²⁵.

²⁰ L. 81/1993, art. 25; v. ora il d.lgs. 267/2000, art. 64.

²¹ Sulla distinzione tra forme di governo parlamentare e presidenziale, nel dibattito del periodo della riforma e con riferimento all'ordinamento dello Stato, v. ancora E. Rotelli, *Una democrazia per gli italiani*, cit., pp. 24-27 e, ivi, p. 144 ss., una valutazione critica della l. 81/1993.

²² Nuovo testo dell'art. 37 l. 142/1990, sostituito a quello originario dall'art. 18 l. 81/1993; v. ora il d.lgs. 267/2000, art. 52.

²³ D.lgs. 267/2000, art. 141, comma 1, lett. b), n. 3. La disposizione deriva dall'art. 5 l. 15 maggio 1997, n. 127, che ha introdotto il comma 2-bis nell'art. 31 della l. 142/1990: si tratta quindi di un'innovazione successiva alla l. 81/1993, a sua integrazione.

²⁴ È stata così ripresa l'espressione originariamente utilizzata da parte vaticana per esprimere lo stretto rapporto tra il trattato del Laterano e il Concordato dell'11 febbraio 1929.

²⁵ L. 81/1993, art. 20; v. ora il d.lgs. 267/2000, art. 53.

I nuovi sistemi elettorali e la nuova forma di governo degli enti locali tendevano così a superare i c.d. *ribaltoni*, ovvero l'instabilità politica degli esecutivi legata alla loro possibile derivazione da mutevoli maggioranze consiliari. Con la nuova forma di governo, infatti, il Consiglio non può più cambiare a suo piacimento il Sindaco o il Presidente della Provincia e la Giunta, ma può solo determinare lo scioglimento degli organi dell'amministrazione e nuove elezioni. Ma questa funzione anti-ribaltoni è assicurata solo in parte, giacché il Sindaco e il Presidente possono sempre variare la propria maggioranza di riferimento in assemblea senza alcuna conseguenza giuridica.

1.1.2. La revisione della forma di governo delle Regioni a Statuto ordinario

La riforma del sistema elettorale e della forma di governo degli enti locali ha costituito la premessa politica e il banco di prova per riforme ad altri livelli istituzionali. Sul piano nazionale il disegno politico riformatore si è realizzato solo per i sistemi elettorali, modificati dopo l'esito positivo del referendum del 18 aprile 1993 sulla legge elettorale per il Senato²⁶, e poi in seguito nuovamente riformati nel 2005²⁷. Non sono invece andate a buon fine le iniziative di modificazione della forma di governo dello Stato, da realizzarsi necessariamente mediante legge costituzionale²⁸. Nella X legislatura la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati predispose il testo unificato di un progetto di legge costituzionale, ma il procedimento si concluse con la fine della legislatura²⁹. Nell'XI legislatura fu costituita la Commissione Parlamentare c.d. De Mita-Iotti³⁰, la quale e-

²⁶ L. 4 agosto 1993, n. 276, Norme per l'elezione del Senato della Repubblica; l. 4 agosto 1993, n. 277, Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati.

²⁷ L. 21 dicembre 2005, n. 270, Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

²⁸ Sulle iniziative di riforma costituzionale fino al 1996 si veda il dossier di documentazione a cura dei servizi parlamentari, sul web, all'indirizzo <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/indice.htm>.

²⁹ Il testo unificato della Commissione Affari Costituzionali è pubblicato, con vari commenti, in «Amministrare», 1992, p. 327 ss.

³⁰ Questa Commissione fu regolata dalla l.c. 6 agosto 1993, n. 1, *Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale*. Il progetto di legge costituzionale elaborato da questa Commissione e comunicato alle Presidenze delle due Camere l'11 gennaio 1994 (APC, XI leg., n. 3597; APS, XI leg., n. 1789) toccava anche la forma di governo regionale: sul progetto v. R. Zaccaria, *La nuova legge elettorale regionale nella prospettiva di una più ampia autonomia legislativa e*

laborò un progetto che non ebbe seguito. Nella XIII Legislatura la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta dall'on. D'Alema³¹ assolse il compito, affidatole dalla legge istitutiva, di elaborare una proposta di riforma costituzionale dell'intera parte seconda della Costituzione, proposta che tuttavia non fu approvata dal Parlamento per fatti politici sopravvenuti. Infine, nella XIV Legislatura la legge costituzionale di riforma della parte seconda della Costituzione promossa dal Governo e approvata dal Parlamento non ha superato il *referendum* confermativo³².

Miglior esito hanno avuto invece le iniziative per la revisione delle disposizioni costituzionali sull'elezione del Consiglio e sulla forma di governo delle Regioni ordinarie e, infine, per la revisione degli Statuti delle Regioni ad Autonomia Speciale, per la parte concernente la relativa forma di governo. La riforma per le Regioni ordinarie fu sollecitata già nell'XI legislatura da alcune Regioni con la presentazione al Parlamento di disegni di legge costituzionale volti ad attribuire alle Regioni ordinarie autonomia (statutaria o legislativa) in tema di elezione del Consiglio regionale³³, sul modello di quanto già previsto dagli Statuti speciali per le Regioni ad autonomia differenziata³⁴. Il tema di riforma fu poi ripreso nella XII legislatura, in un periodo di instabilità politica. Il primo governo Berlusconi affrontò i due temi della riforma del sistema elettorale e della forma di governo delle Regioni ordinarie, ma senza successo³⁵. Si costituì in seguito il governo Di-

statutaria delle Regioni anche in materia di forma di governo, in «Regione e governo locale», 1994, p. 453 ss.

³¹ Questa Commissione parlamentare fu istituita dalla l.c. 24 gennaio 1997, n. 1, *Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. La documentazione relativa alla Commissione è disponibile sul web all'indirizzo <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/>.

³² La legge costituzionale, di iniziativa del Governo (APS, XIV leg., n. 2544), di riforma della parte seconda della Costituzione è stata bocciata al *referendum* del 25-26 giugno 2006 con un'ampia maggioranza di voti contrari (15.791.293, pari al 61,3%, rispetto a 9.962.348 voti favorevoli, pari al 31,7%).

³³ APC, XI leg., disegno di legge costituzionale n. 808, d'iniziativa del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna; APS, XI leg., disegno di legge costituzionale n. 673, d'iniziativa del Consiglio regionale della Liguria; APS, XI leg., disegno di legge costituzionale n. 567, d'iniziativa del Consiglio regionale del Veneto. V. poi anche APS, XII leg., disegno di legge costituzionale n. 274, d'iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia.

³⁴ St. Sicilia, art. 3; st. Sardegna, art. 16; st. Trentino Alto Adige, art. 25; st. Valle d'Aosta, art. 16; st. Friuli Venezia Giulia, art. 13.

³⁵ Nell'autunno del 1994 la Camera dei deputati esaminò e discusse varie proposte di legge costituzionale su sistema elettorale e forma di governo delle Regioni ordinarie (APC, XII leg., proposte di legge costituzionale nn. 724, 767, 872, 888, 911, 1006, 1008-A). Tali proposte furono riunite dalla I commissione permanente in un testo unificato il cui proce-

ni, il quale inserì nel proprio programma, presentato alla Camera dei Deputati il 23 gennaio 1995, la riforma del sistema elettorale regionale: questa riforma, essendo ormai imminente il rinnovo dei Consigli regionali per la sesta legislatura, era considerata una delle quattro priorità del governo medesimo. Il ristretto tempo a disposizione non consentiva di porre mano a una riforma costituzionale, che richiede la doppia approvazione della proposta in ciascuno dei due rami del Parlamento. Fu approvata quindi una legge ordinaria, la l. 23 febbraio 1995, n. 43, recante *nuove norme per la elezione dei consigli delle Regioni a Statuto ordinario*³⁶. Si iniziava così ad agire unicamente sul sistema elettorale, ma con l'intenzione di incidere anche sulla stabilità degli esecutivi e sulla forma di governo regionale. Non era possibile tuttavia estendere alle Regioni per legge ordinaria l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, come invece stabilito per gli enti locali dalla l. 81/1993, a causa del vincolo posto dall'art. 122, ultimo comma, Cost., il quale stabiliva che «*Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti*»: la forma di governo assembleare era imposta direttamente dalla Costituzione.

La l. 43/1995 rinunciava al sistema elettorale a doppio turno istituito due anni prima per gli enti locali; essa manteneva un sistema di elezione del Consiglio regionale a turno unico, ma con la distinzione tra le liste di candidati nei collegi provinciali e le liste di candidati in un collegio unico regionale (c.d. *listino*)³⁷. Alle liste regionali di candidati era riservato soltanto

dimento di approvazione si interruppe in aula il 4 ottobre 1994. Il governo Berlusconi ripiegò quindi su un disegno di legge ordinaria (APC, XII leg., disegno di legge n. 1657, presentato il 18 novembre 1994 dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Berlusconi, e dal Ministro per le riforme istituzionali, Speroni, di concerto con il Ministro dell'interno, Maroni, e con il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Urbani), che però non ebbe seguito.

³⁶ Il governo Dini non presentò un proprio disegno di legge; la riforma fu realizzata mediante l'approvazione, con modificazioni, del disegno di legge n. 1969, presentato alla Camera dei deputati dall'on. Masi il 3 febbraio 1995. La l. 43/1995 peraltro viene correntemente chiamata anche *Tatarellum*, dal nome dell'on. Giuseppe Tatarella che ebbe un ruolo politico di rilievo nella sua approvazione. Sulla l. 43/1995 v. A. Di Giovine, F. Pizzetti, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in «Le Regioni», 1996, p. 22 ss.; G. Pitruzzella, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, ivi, 1999, p. 419 ss.; A. Di Giovine, S. Sicardi, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Bari, 1995, p. 220 ss.; C. Fusaro, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997, p. 298 ss.

³⁷ Già la l.r. Sardegna 27 agosto 1992, n. 16 aveva previsto (art. 2, recante un nuovo testo dell'art. 1 l.r. 6 marzo 1979, n. 7) l'assegnazione di quattro quinti dei seggi in ragione proporzionale mediante riparto nelle circoscrizioni elettorali provinciali e recupero dei voti

un quinto dei seggi disponibili in Consiglio, ma l'assegnazione dei seggi nei collegi provinciali era collegata al risultato del voto per la lista regionale. La lista regionale di candidati riportante il maggior numero di voti (dunque la maggioranza relativa) trainava con sé al successo le liste provinciali collegate, giacché al complesso della lista regionale di maggioranza e delle liste provinciali collegate era assicurato almeno il cinquantacinque per cento dei seggi in Consiglio. Si garantiva così una sicura maggioranza alla maggiore forza politica o alla maggiore coalizione di forze politiche, ancorché non avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi. Il nuovo sistema di elezione del Consiglio regionale, inoltre, assicurava al capolista della lista regionale di candidati vincitrice il ruolo di candidato naturale alla successiva elezione da parte del Consiglio alla carica di Presidente della Giunta regionale. Il nuovo sistema elettorale si orientava cioè, sia pure soltanto in via di fatto e in termini di rilevanza politica, nel senso della designazione (anche se non dell'elezione) del capo dell'organo esecutivo dal corpo elettorale³⁸.

La legge tendeva altresì ad assicurare la stabilità del risultato del voto e a evitare i ribaltoni disponendo che, in caso di crisi del rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta nei primi ventiquattro mesi della legislatura, il quinquennio di durata in carica del Consiglio si sarebbe ridotto a un biennio e si sarebbe dovuto procedere a nuove elezioni³⁹.

Tuttavia la vera trasformazione della forma di governo delle Regioni a Statuto ordinario fu realizzata solo alcuni anni più tardi, nella XIII legislatura, in una situazione politica che nel frattempo era profondamente mutata. Dopo le tensioni che avevano bloccato l'approvazione della riforma della Costituzione predisposta dalla Commissione D'Alema, il clima politico si

residui in un collegio unico regionale, e l'assegnazione del restante quinto dei seggi mediante una circoscrizione elettorale regionale.

³⁸ Questo orientamento è stato poi ripreso dalle modificazioni apportate nel 2005 alla disciplina dell'elezione della Camera dei deputati, con la disposizione secondo cui i partiti o i gruppi politici, eventualmente organizzati tra loro in coalizione, che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica o come unico capo della coalizione, ferme restando peraltro le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, secondo comma, della Costituzione, il quale stabilisce che il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri (d.P.R. 30 marzo 1957, n. 261, art. 14-bis, comma 3, introdotto dall'art. 1, comma 5, l. 21 dicembre 2005, n. 270).

³⁹ L. 43/1995, art. 8. Su questa disposizione v. A. Pertici, *La norma «antiribaltone» ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in «Le Regioni», 1998, p. 1055 ss.

era rasserenato con l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica⁴⁰. Furono così avviate e realizzate contemporaneamente, per accordo tra maggioranza e opposizione, due riforme costituzionali, una in tema di giustizia concernente l'art. 111 della Costituzione⁴¹, l'altra concernente le Regioni, in vista delle elezioni dell'anno successivo per la settima legislatura regionale. A tal fine fu accantonata un'importante ma controversa iniziativa di riforma dell'intero Titolo V della parte seconda della Costituzione⁴², mentre fu approvata la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni*, contenente modificazioni soltanto a quattro articoli della Costituzione (artt. 121, 122, 123 e 126)⁴³.

L'indirizzo di riforma prescelto dalla l.c. 1/1999 è stato in realtà inverso rispetto a quello indicato nel suo titolo. La legge costituzionale ha voluto innanzi tutto attribuire alle Regioni ordinarie una nuova e più ampia autonomia statutaria, comprendente anche la scelta sulla forma di governo regionale, nonché potestà legislativa concorrente sull'elezione del Consiglio; essa ha inteso anche orientare queste nuove autonomie nel senso dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e della forma di governo presidenziale⁴⁴.

⁴⁰ Ciampi fu eletto Presidente della Repubblica il 13 maggio 1999, in prima votazione, per accordo tra le maggiori forze politiche.

⁴¹ Questa iniziativa è sfociata nella l.c. 23 novembre 1999, n. 2, Inserimento dei principi del giusto processo nell'art. 111 della Costituzione.

⁴² Questa iniziativa (APC, XIII leg., ddlc n. 4462, unificata con numerosi altri progetti di legge costituzionale), approvata con vivo contrasto delle opposizioni, divenne, dopo l'esito positivo del referendum confermativo del 7 ottobre 2001, la l.c. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*.

⁴³ La l.c. 1/1999 deriva dalla riunificazione di cinque diversi progetti di legge costituzionale, di iniziativa di deputati di gruppi parlamentari diversi (APC, XIII leg., pdlc n. 5389 di iniziativa del deputato Veltroni e altri; pdlc n. 5473, di iniziativa del deputato Calderisi e altri; pdlc n. 5500, di iniziativa dei deputati Rebuffa e Manzione; pdlc n. 5567, di iniziativa del deputato Paissan; pdlc n. 5587 e n. 5623, entrambi di iniziativa del deputato Boato). Essa fu approvata in seconda votazione alla Camera dei deputati con 491 voti favorevoli, 29 contrari e 3 astenuti; al Senato con 236 voti favorevoli, 23 contrari e 3 astenuti. Il raggiungimento in seconda votazione in ciascuno dei due rami del Parlamento della speciale maggioranza dei due terzi prevista dall'art. 138, terzo comma, Cost. consentì di escludere la possibilità del referendum.

⁴⁴ Sulla l.c. 1/1999 v. T. Groppi, L'autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999, in «Giornale di diritto amministrativo», 2000, p. 444 ss.; M. Volpi, Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999, in «Politica del diritto», 2000, p. 203 ss.; R. Tosi, La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999, in «Le Regioni», 2000, p. 969 ss.; per un bilancio della l.c. 1/1999 v. M. Olivetti, La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni

Nella consapevolezza che le Regioni non avrebbero fatto in tempo a dar seguito alla riforma prima delle elezioni⁴⁵, la legge ha stabilito anche (art. 5) alcune norme da applicarsi transitoriamente, fino a diverse opzioni statutarie e legislative delle singole Regioni. La l.c. 1/1999 ha innestato dunque alcuni correttivi sulla legge elettorale vigente, in modo da realizzare subito l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. Ai capilista delle liste regionali è stato attribuito il ruolo di candidati alla Presidenza della Giunta; è stato stabilito inoltre che sia eletto Presidente della Giunta regionale il candidato che abbia conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale; è stata assicurata infine l'elezione in Consiglio al candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che abbia conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente, cioè al candidato Presidente della maggiore forza di opposizione. La legge inoltre ha modificato, sempre per il regime transitorio, la forma di governo regionale. La nomina e la revoca dei componenti della Giunta sono state attribuite al Presidente. Inoltre è stato esteso ai rapporti fra Presidente e Consiglio il principio, già posto per gli enti locali, del *simul stabunt simul cadent*: in caso di approvazione da parte del Consiglio regionale di una mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale, entro tre mesi si procede all'indizione di nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta; si procede parimenti a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta in caso di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del Presidente.

L'autonomia delle Regioni sulla propria forma di governo comprende la possibilità di tornare con il nuovo Statuto all'elezione indiretta del Presidente della Giunta. Tuttavia, nel caso di conferma del sistema transitorio dell'elezione diretta le Regioni sono state vincolate rigidamente al principio del *simul stabunt simul cadent*. Il nuovo testo dell'art. 126, terzo comma, Cost., ha stabilito 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. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimis-*

dopo, in *Federalismi.it*, 2010, n. 2, sul web, all'indirizzo <http://www.federalismi.it/focus/statutiregionali>. Per un'indagine sui problemi della forma di governo nei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie v. P.L. Petrillo, *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra Consiglio e (Presidente della) Giunta*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, p. 57 ss.

⁴⁵ Le elezioni per la VII legislatura regionale furono indette per il 16 aprile 2000.