UNIVERSITÀ DI TRENTO
Facoltà di Giurisprudenza

IL RUOLO DEL CONSIGLIO NELLA FORMA DI GOVERNO DELLE AUTONOMIE SPECIALI ALPINE: VALORIZZARE E INNOVARE

a cura di
MATTEO COSULICH
GIANFRANCO POSTAL
ROBERTO TONIATTI

2024

UNIVERSITÀ DI TRENTO
Facoltà di Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

81

2024

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* interno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2024
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-5541-063-2
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (https://iris.unitn.it/) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.
Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea
per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli
con ISBN 979-12-5976-940-4
grazie al contributo della Provincia Autonoma
di Trento nell'ambito del progetto LIA

Maggio 2024

IL RUOLO DEL CONSIGLIO NELLA FORMA DI GOVERNO DELLE AUTONOMIE SPECIALI ALPINE: VALORIZZARE E INNOVARE

a cura di
MATTEO COSULICH
GIANFRANCO POSTAL
ROBERTO TONIATTI

Università degli Studi di Trento 2024

In memoria di Giampaolo Andreatta
e del suo costante e generoso impegno per l'Autonomia

INDICE

Pag.

Presentazione dei curatori IX

Roberto Toniatti
La forma di governo regionale, il ruolo del Consiglio e l'assunzione di funzioni istituzionali di sistema non (solo) maggioritarie: prospettive per le autonomie speciali alpine 1

Antonio D'Atena
Le trasformazioni della specialità regionale, le leggi statutarie e la forma di governo 43

Camilla Buzzacchi
Il voto consiliare sul bilancio regionale 61

Massimo Carli
La buona qualità della normazione 95

Mauro Ceccato
La razionalizzazione del ruolo del Consiglio: alcuni spunti tratti dalle relazioni presentate al Convegno 107

Matteo Cosulich
La forma di governo e il ruolo del Consiglio nell'età dell'iperpresidenzialismo 113

Gianmario Demuro
Per una definizione dello statuto dell'opposizione 137

Luigi Fucito
I contenuti della funzione del Consiglio 145

Roberto Louvin
Esperienze di democrazia diretta. Rafforzare la legittimazione dei Consigli nel dialogo con la società civile 163

Pag.

Gianfranco Postal
La partecipazione del Consiglio delle autonomie al procedimento di formazione della legge regionale 181

Giuseppe Sartori
Osservazioni sul ruolo del Consiglio 215

Antonio Schizzerotto
La valutazione delle politiche pubbliche 223

GLI AUTORI 237

PRESENTAZIONE DEI CURATORI

La forma di governo delle Regioni speciali e delle Province autonome risente dell'evoluzione italiana ed europea che, senza incidere formalmente sui tradizionali principi di separazione e di *checks and balances* dei poteri, nella realtà del funzionamento delle istituzioni ha progressivamente collocato il baricentro del sistema politico-istituzionale nella sfera dell'Esecutivo, già di per sé rafforzato dal punto di vista sia della legittimazione democratica, sia della gestione della rappresentanza politica.

Questa tendenza si rivela ancora più significativa ove si rifletta sul fatto che – a differenza di quanto riferibile alle Regioni a statuto ordinario – essa si innesta su una forma di governo che non ha avuto tratti formali di assemblearismo e si manifesta nel contesto del sottostante rispettivo sistema politico che ha avuto e talora ha ancora propri caratteri distintivi (basti pensare al ruolo storico – non solo simbolico – dei partiti autonomisti regionali e al partito sudtirolese di raccolta della popolazione di lingua tedesca e ladina).

Ma la forza della dinamica di disequilibrio nella valorizzazione del ruolo dell'organo esecutivo rispetto a quello dell'assemblea parlamentare si è configurata, come sopra indicato, già con riguardo alla forma di governo degli ordinamenti statuali europei, i quali hanno conosciuto un'evoluzione di fatto che, senza interventi di revisione formale della fonte costituzionale, ha progressivamente favorito soprattutto la funzione di direzione politica esercitata dall'organo esecutivo, al punto che la descrizione del funzionamento effettivo di tali forme di governo – tutte riconducibili, pur con variazioni, al governo parlamentare – viene svolta con formule del tipo "governo del Primo ministro" (nel Regno Unito) o "governo del Cancelliere" (in Germania). Altrettanto può dirsi per la Francia, la cui Costituzione del 1958 è stata invece riformata per far coincidere la durata del mandato presidenziale a quella dell'Assemblea nazionale, al fine di evitare che l'organo parlamentare e il capo dello Stato nonché vertice dell'indirizzo politico venissero eletti da maggio-

ranze non coincidenti e potesse così riprodursi quella situazione che è stata definita, in termini negativi, quale *cohabitation*.

Il ruolo del Consiglio regionale e la portata della sua funzione di organo legislativo, di indirizzo e di controllo, pertanto, si configurano sempre più spesso come rivestiti di un'importanza di rilievo minore. Il disequilibrio che si è venuto a consolidare richiede che l'organo assembleare persegua l'obiettivo di valorizzare il proprio contributo alla funzione di governo attraverso un maggiore impegno in alcuni profili funzionali ad oggi non sufficientemente o non adeguatamente esercitati che corrispondono, però, ad interessi pubblici vitali dell'ordinamento e degli interessi dei cittadini.

In questo contesto di analisi generale è maturato l'interesse per una riflessione dedicata espressamente alla tendenza istituzionale (e non solo politica) sopra richiamata.

L'ipotesi cui si è ispirata l'organizzazione tematica del convegno muove dalla rilevazione oggettiva della situazione in atto – tenuto conto, cioè, della diffusione del fenomeno e della consistenza della dinamica evolutiva in corso negli ordinamenti regionali in Italia – e dall'intento di porsi l'obiettivo non di ripristinare semplicisticamente un assetto concepito e formalizzato nel periodo originario del costituzionalismo europeo e dunque in un contesto storico e politico molto diverso, bensì di trarre ispirazione dalla *ratio* dei principi di fondo di separazione dei poteri e *checks and balances* posti a fondamento di quell'assetto e di adeguarne e razionalizzarne il modo di essere nel contesto contemporaneo.

In altre parole, in base all'ipotesi di base, emerge la necessità di consentire all'organo assembleare – il Consiglio – di essere in grado di esercitare le proprie funzioni tipiche, ossia la legislazione, la direzione politica e il controllo con strumenti effettivi, aggiornati, adeguati, innovativi, in un contesto di alterità istituzionale – diverso, ovviamente, dall'antagonismo politico e dunque distinto da un orientamento intrinsecamente anti-governativo – che corrisponde al fondamento democratico del sistema e dunque all'interesse pubblico generale.

Si tratta, infatti, di avviare una razionalizzazione del contesto nel quale si esercita l'autonoma sfera di discrezionalità politica dell'organo esecutivo rispetto alla quale non solo non si può negare ma occorre anzi

sollecitare e garantire l'effettività del controllo consiliare a tutela della trasparenza, della *responsiveness* (la capacità di assicurare la capacità delle istituzioni di corrispondere alla domanda politica della società) e della *accountability* (la responsabilità politica dei titolari delle funzioni pubbliche) del sistema in quanto tale, in modo da coinvolgere sia la maggioranza che l'opposizione.

A questo proposito, l'importanza del riconoscimento – anche formale – di un assetto di garanzia per la funzione *di* opposizione e *dell*'opposizione non può non partire dalla premessa per la quale le minoranze parlamentari hanno di fatto ereditato il ruolo che inizialmente era stato proprio dell'organo parlamentare nella sua storica configurazione di contrapposizione istituzionale unitaria all'Esecutivo monarchico. Sicché si parla correttamente di un "nuovo dualismo" intercorrente non più fra Re e Parlamento bensì fra il raccordo Esecutivo e maggioranza parlamentare (e consiliare), da un lato e, dall'altro, minoranza o minoranze di opposizione.

Giova ricordare che il convegno è stato promosso nel contesto di una convenzione intercorrente fra l'Università di Udine (e il Gruppo di ricerca denominato Autonomie Speciali Alpine - ASA) e i Consigli provinciali di Trento e di Bolzano/*Südtirol* e i Consigli regionali della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e del Friuli Venezia Giulia, con la finalità di avviare esperienze di riflessione congiunta e di dialogo fra il mondo accademico e gli organi consiliari per incidere sulla qualità del governo dell'autonomia. Il primo incontro si è già svolto ad Aosta e ha prodotto il volume contenente gli atti (a cura di R. Louvin, *Flessibilità fiscale e zone franche. Profili giuridici e finanziari*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022). Il convegno del quale si pubblicano ora gli atti rappresenta il secondo incontro attuativo della convenzione.

La circostanza è particolarmente rilevante giacché la scelta dell'oggetto del convegno e della sua articolazione tematica è un compito condiviso di ASA e del singolo Consiglio regionale – in questo caso, il Consiglio della Provincia autonoma di Trento – che, a rotazione, organizza il singolo incontro di studio. Il dialogo e l'interazione fra le istituzioni dell'autonomia e il mondo della ricerca qualificato da un forte impegno civico a studiare le ragioni della specialità fa parte proprio del

DNA costituivo di ASA e di LIA, il progetto che ha generato ASA, ossia il Laboratorio di innovazione istituzionale per l'autonomia integrale.

Il volume è indirizzato, in modo particolare, agli organi consiliari e alla rappresentanza politica in generale, con l'auspicio non solo di stimolare la riflessione ma anche e soprattutto di avviare una nuova fase di intervento innovatore sul funzionamento del Consiglio, nell'interesse della democrazia costituzionale e statutaria e dei cittadini.

Matteo Cosulich, Gianfranco Postal, Roberto Toniatti

LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE, IL RUOLO DEL CONSIGLIO E L'ASSUNZIONE DI FUNZIONI ISTITUZIONALI DI SISTEMA NON (SOLO) MAGGIORITARIE: PROSPETTIVE PER LE AUTONOMIE SPECIALI ALPINE

Roberto Toniatti

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. La definizione costituzionale e statutaria della forma di governo delle Regioni ordinarie: contenuti necessari ed eventuali. 3.* (segue)*: l'impatto della forma di governo semi-parlamentare sul ruolo del Consiglio delle autonomie ordinarie. 4. La legge statutaria delle Regioni speciali quale fonte de-costituzionalizzata dello Statuto. 5.* (segue)*: l'impatto della forma di governo semi-parlamentare sul ruolo del Consiglio delle autonomie speciali. 6. Forme di governo e ruolo del Consiglio. 7. Osservazioni finali: per una valorizzazione del ruolo del Consiglio delle autonomie regionali italiane (ordinarie e speciali).*

1. Introduzione

La nozione di «forma di governo» ha origine in sede scientifica e si presta a essere oggetto di elaborazione teorica e di classificazione comparata nel contesto degli studi sia di scienza della politica, sia di diritto costituzionale.

Questa duplicità di pertinenza scientifica non è certo casuale, se si considera che il diritto costituzionale nasce come il diritto del fatto politico e che la piena discrezionalità del sistema politico è limitata, in particolare, dalle norme costituzionali, né è priva di precisi riscontri nella realtà degli ordinamenti, in quanto i condizionamenti espressi dal sistema politico sulla forma di governo sono cruciali rispetto all'effettività

del suo assetto istituzionale formale e la vincolatività di quest'ultimo, a sua volta, condiziona il potenziale di funzionalità del sistema politico[1].

In una prospettiva giuridica e secondo la consolidata tradizione del costituzionalismo euro-atlantico, la nozione ha un forte valore *prescrittivo*, in quanto essa esprime il dover essere della ripartizione della funzione unitaria di governo in un assetto istituzionale articolato e ispirato al principio di separazione dei poteri e di *checks and balances*. Ed è proprio dal contenuto di questa ripartizione, insieme ai suoi criteri e agli equilibri incorporati, che la dottrina ha ricavato, in via induttiva, la nozione di forma di governo e ha potuto classificarne la pluralità di modelli. Il *focus* della classificazione dei modelli è stato collocato nel binomio «organo legislativo-organo esecutivo» e sulle rispettive forme di legittimazione, sia quanto alle rispettive designazione e cessazione, sia quanto al funzionamento attraverso gli atti di direzione politica e di amministrazione, di controllo e di disciplina delle forme di coordinamento, di natura conflittuale ovvero compromissoria.

Sulla base di queste premesse, la dottrina italiana ha elaborato le ben note categorie – essenzialmente – della forma di governo presidenziale, parlamentare, semipresidenziale (o parlamentare con preminenza presidenziale), assembleare, direttoriale e, più di recente, semi-parlamentare (o neo-parlamentare), tutte inerenti la forma di stato liberale, democratico e sociale, altre forme di stato espressive di regimi politici di natura autocratica non presentando esperienze di articolazioni istituzionali significative[2].

---

[1] Rimane evidentemente la distinzione del metodo di analisi delle due discipline, la scienza della politica privilegiando approcci descrittivi e ricostruttivi secondo regole e predizioni di varia natura e il diritto costituzionale valorizzando, invece, le norme giuridiche ovvero anche quelle norme alternative, quali le *conventions of the constitution*, le quali, benché (per lo più) non azionabili in giudizio, esprimono un dover essere politico (fondato su giudizi di opportunità convalidati dal tempo) e contribuiscono alla stabilità degli assetti e dei relativi equilibri, come confermato dalla forma di governo dell'ordinamento del Regno Unito che su di esse fa ampio affidamento per disciplinare il proprio funzionamento.

[2] Giova rilevare come la nozione in parola – analogamente, del resto, a quanto rilevabile in tema di «forma di stato» – è stata elaborata soprattutto dalla dottrina italiana. La formula italiana *de qua*, infatti, non si presta a una traduzione letterale in altre lingue, essendo le nozioni di *form of government*, di *formes de gouvernement* o *forma de*

I rilievi sin qui svolti si giustificano alla luce dell'acquisita formalizzazione – in tempi relativamente recenti – della nozione stessa di "forma di governo" nel linguaggio del diritto positivo italiano e, in particolare, di due testi normativi entrambi espressamente destinati all'ordinamento regionale e al contenuto tipico e indefettibile degli Statuti delle Regioni ordinarie e speciali, ai quali viene attribuito il compito di provvedere alla definizione della propria forma di governo[3].

È evidente che tale formalizzazione richiede l'interpretazione del testo costituzionale, anche al fine di identificare l'eventuale coincidenza fra il significato del concetto quale risulta dai testi legislativi – fra i quali anche gli Statuti regionali, opportunamente comparati fra loro – e quale emerge dalla ricerca scientifica[4].

---

gobierno riferibili, piuttosto, alle forme di stato, ai sistemi politici o di governo, ovvero ai regimi politici e ideologici. Allo stesso modo è alla dottrina francese che occorre fare riferimento per l'approfondimento della forma di governo assembleare: cfr. P. BASTID, *Le Gouvernement d'Assemblée*, Paris, 1956.

[3] Cfr. il testo dell'art. 123 Cost. ("Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento"), come modificato dall'art. 3, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 ("Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"). Per le Regioni speciali il riferimento è alla legge costituzionale n. 2 del 2001 ("Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano"), sulla quale si rinvia la trattazione al prosieguo del lavoro.

[4] Sull'interpretazione degli Statuti regionali si rivelano interessanti e stimolanti le osservazioni svolte (con riferimento puntuale alle enunciazioni programmatiche) in G. BERGONZINI, *Statuti regionali, disposizioni programmatiche e di principio, diritti costituzionali: brevi spunti per un rinnovato dialogo*, in *Consulta OnLine*, 2022, 1306, dove si sostiene che "agli interpreti che abbiano il coraggio (o la temerarietà) di avventurarsi in questa (comunque delicatissima) analisi ricostruttiva delle disposizioni statutarie, almeno queste attenzioni possono richiedersi: cercare di interpretare tali disposizioni in modo da ricavarne una possibile utilità normativa, piuttosto che il contrario (magis ut valeant); e tentare di ricostruirne un significato normativo in armonia con la Costituzione e (per quanto possibile) rispettoso in concreto degli stringenti limiti di competenza desumibili dall'art. 117 Cost.; senza desumere da questi limiti una generalizzata e aprioristica preclusione all'intervento normativo statutario (prima) e legislativo regionale attuativo (poi). Seguendo queste direttrici, l'analisi puntuale degli statuti re-

Giova precisare che l'espressione «forma di governo regionale» si riferisce alla forma – *rectius*, alle forme di governo – quale risulta all'analisi del testo degli Statuti di ciascuna Regione. Non si tratta, in altre parole, di una specifica classificazione all'interno della categoria generale ma semplicemente della forma di governo puntualmente disciplinata dal singolo Statuto regionale.

In proposito, non deve trarre in inganno la previsione costituzionale di una disciplina statuale suppletiva delle modalità di elezione del Presidente della Regione che non è in alcun modo vincolante rispetto all'autonoma determinazione statutaria e che, di conseguenza, non corrisponde a una forma di governo tipica delle Regioni ordinarie[5].

Tuttavia, una volta chiarito che le Regioni sono titolari di una discrezionalità politica statutaria, occorre anche dire che la previsione costituzionale di una disciplina suppletiva, benché non vincolante, esprime pur sempre un assetto preferenziale fatto proprio dall'ordinamento (che infatti, è stato seguito con (preoccupante) omogeneità, con pochissime eccezioni persuasivamente fondate sulla specificità delle condizioni del proprio contesto). Del resto, se la *ratio* della forma di governo regionale preferenziale è la garanzia della stabilità dell'esecutivo e della continuità dell'indirizzo politico, è ammissibile che – accanto a un interesse del sistema politico e istituzionale della Regione – si riconosca che in proposito vi sia uno specifico interesse anche dello Stato[6].

Ma l'acquisita nuova autonomia statutaria assume una significativa rilevanza non solo con riguardo al modello di forma di governo più consono alla particolarità del proprio sistema politico e partitico, ma anche nella più ampia prospettiva della manifestazione dell'originalità del rispettivo progetto comunitario e della propria identità assiologica e politica.

---

gionali vigenti potrebbe, forse, offrire più di qualche argomento di riflessione e approfondimento".

[5] Così è previsto dall'art. 122, u.c. Cost. ("Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto"), come modificato nel 1999. Come verrà precisato, lo stesso formato normativo è previsto per le autonomie speciali, in base alla legge costituzionale n. 2 del 2001.

[6] Sulle motivazioni politiche contingenti della riforma (fra *ribaltoni* e *ribaltini*) cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, V ed., 2022, 107 s.

Nei prossimi paragrafi si procederà, in primo luogo, ad alcuni rilievi relativi ai contenuti eventuali degli Statuti regionali, in ordine ai quali, attraverso la fonte statutaria, le Regioni (attualmente, solo le Regioni ordinarie) possono esprimere la propria concezione di sé quale comunità politica organizzata e valorizzare il potenziale normativo della propria identità. E, in seguito, si analizzeranno le conseguenze istituzionali – precipuamente, ai danni del Consiglio – della forma di governo di tipo semi-parlamentare prescelto.

Si passerà poi a trattare dei margini di autonomia statutaria delle Regioni speciali, attualmente acquisita solo con la disponibilità della cosiddetta "legge statutaria" in relazione alla determinazione della propria forma di governo e, per il futuro, da rafforzare (auspicabilmente) con lo strumento dell'intesa in sede di revisione. Anche in questo contesto, si è verificata una prevalente propensione all'adozione della forma di governo semi-parlamentare.

Il ragionamento si concluderà con una riflessione sull'ipotesi di valorizzazione della posizione istituzionale del Consiglio attraverso lo svolgimento di attività ulteriori rispetto a quelle fisiologiche, che sono e non potrebbero non essere di portata essenzialmente ed esclusivamente maggioritaria e afferenti il rapporto con il Presidente, attività ulteriori da collocare in una prospettiva di gestione condivisa e non partigiana con l'opposizione in vista di un interesse sistemico. Spunti interessanti in tale direzione possono ricavarsi, a vantaggio delle Regioni speciali, dai contenuti eventuali degli Statuti delle autonomie ordinarie.

2. La definizione costituzionale e statutaria della forma di governo delle Regioni ordinarie: contenuti necessari ed eventuali

La citata revisione costituzionale del 1999 ha espanso l'ambito materiale dell'autonomia regionale e, in particolare, dell'autonomia statutaria e, in questo contesto, dell'autonoma disciplina della forma di governo.

Come già anticipato, per le autonomie ordinarie si tratta, in particolare, della norma di cui all'art. 123 della Costituzione secondo l'innovazione introdotta nel 1999. La forma di governo regionale previgente era

determinata direttamente e in modo uniforme per tutte le Regioni ordinarie dal testo del previgente art. 122, u.c. Cost.[7].

Occorre svolgere in argomento due ordini di riflessioni, in questo e nel paragrafo successivo.

In primo luogo, osserviamo che, benché il testo dell'art. 123 stabilisca una *riserva di competenza regionale*[8], i margini di discrezionalità statutaria sono in realtà molto circoscritti[9]. Si tratta, infatti, di una sfera di autonomia decisamente limitata, giacché l'unico limite esplicitamente posto dalla disposizione ("in armonia con la Costituzione")[10] – che anche in una consolidata prospettiva degli ordinamenti federali potrebbero ricondursi ai caratteri della forma di Stato[11] – include in sé un corposo numero di contenuti *necessari* dello Statuto[12].

Fra questi ultimi sono da richiamare, in particolare, "l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione", ossia istituti di partecipazione politica dei citta-

---

[7] Questo il testo previgente: "Il presidente ed i membri della giunta sono eletti dal consiglio regionale tra i suoi componenti".

[8] Di "fonti regionali a competenza riservata e specializzata" – e dunque non di "Carte costituzionali" – ha parlato la Corte costituzionale nella sentenza n. 372 del 2004. In tal senso si veda l'art. 99 della Costituzione federale austriaca (*B-VG*), che, ai fini della revisione della Costituzione di un *Land*, prevede una legge costituzionale di *Land* subordinata al limite della Costituzionale federale: rinviamo a R. TONIATTI, *La* Landesordnung *del Tirolo: caratteri generali e profili specifici*, in E. PULICE (a cura di), *Die Tiroler Landesordnung*, Traduzione della Costituzione del Tirolo, LIA Ebook, Trento, 2023, 8 ss. disponibile in *https://iris.unitn.it/retrieve/b9b7dbfe-d86b-4b1a-a470-4248387b46c0/Costituzione_Tirolo_revFS_2023-02-01.pdf*.

[9] Sul procedimento di formazione degli Statuti e sull'oggetto della competenza statutaria cfr. A. D'ATENA, *op. cit.*, 109 ss.; in virtù del procedimento aggravato di formazione, lo Statuto è classificato come "fonte regionale rinforzata", così M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, III ed., Torino, 2222, 65.

[10] Cfr. in argomento M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino, 2016.

[11] In proposito si rinvia a G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017; e D. STRAZZARI, *La clausola di omogeneità dell'UE: connotazione costituzionale o internazionale? Riflessioni da un'analisi comparata*, in *Federalismi.it*, 24/2014.

[12] Per un'analisi dettagliata di ciascuno di tali contenuti obbligatori cfr. M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 81 ss.

dini che, *ratione materiae*, potrebbero ritenersi far parte di una concezione più ampia della forma di governo, non circoscritta al tradizionale rapporto fra assembla e organo esecutivo ma estesa sino a comprendere gli istituti di democrazia diretta. In altre parole, se né l'originaria costruzione dottrinaria, né la cultura politica diffusa – di certo nel sistema dei partiti ma anche nella società civile, il cui costante e crescente astensionismo riguarda oramai anche il voto referendario –, né la prassi repubblicana consentono di inquadrare gli istituti di democrazia diretta (e, forse, di democrazia partecipativa)[13] in una nozione fisiologica di «forma di governo» nel contesto nazionale, nell'ordinamento regionale, invece, almeno la prassi potrebbe, consolidandosi nel tempo, orientare la cultura politica in tal senso[14].

Ma l'aspetto più rilevante da porre in evidenza in materia concerne la possibilità di inserire nello Statuto ulteriori contenuti, da qualificare, pertanto, come contenuti *eventuali*[15].

---

[13] Cfr. in argomento M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle* democratic innovations, Napoli, 2020.

[14] Tenuto conto dell'esperienza svizzera – sia federale che cantonale –, pur in un contesto non agevolmente comparabile, si potrebbe ricondurre una concezione estesa della forma di governo regionale nell'ambito delle autonomie speciali alpine a una ipotesi di "cultura politica alpina". Si è osservato che "la Valle d'Aosta ha valorizzato le nuove opportunità offerte dalla riforma prevalentemente con riferimento agli istituti di democrazia diretta", G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta*/Vallée d'Aoste, Torino, 2020, 5. Per una ricostruzione del contesto culturale dell'autonomia si rinvia a G. DEMURO, R. LOUVIN, *Emilio Lussu, Emile Chanoux. La fondazione di un ordinamento federale per le democrazie regionali*, Aosta, 2017.

[15] Sui contenuti eventuali degli Statuti regionali la Corte ha avuto modo di esprimersi già con riguardo alle fonti statutarie di prima generazione, con la sentenza n. 40 del 1972; in seguito si è precisato altresì che "la formulazione di proposizioni statutarie del tipo predetto avesse principalmente la funzione di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi e aspettative. Tali interessi possono essere adeguatamente perseguiti non soltanto attraverso l'esercizio della competenza legislativa e amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali, di iniziativa, di partecipazione, di consultazione, di proposta e così via, esercitabili, in via forma-

Le Regioni ordinarie hanno ampiamente esercitato questa componente della propria autonomia statutaria, con varietà di contenuti che, a titolo indicativo, possono essere classificati in alcune categorie ricorrenti.

Per esempio, occorre citare il capitolo fondamentale delle enunciazioni programmatiche contenute negli Statuti, alle quali la Corte costituzionale ha negato qualsiasi potenziale giuridico precettivo, benché abbia loro riconosciuto una "una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa"[16].

Ancora, possono citarsi le disposizioni statutarie concernenti la decisa valorizzazione della partecipazione dei cittadini, attraverso una disciplina tendenzialmente particolareggiata, con riferimento (anche implicito) al principio di sussidiarietà orizzontale[17], al metodo della concertazione con rappresentanze istituzionali e sociali[18], alla previsio-

---

le e informale, al fine di ottenere il migliore soddisfacimento delle esigenze della collettività stessa" (sentenza 372 del 2004, Punto 2 del Considerato in diritto).

[16] La Corte ha altresì affermato che "alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto", in *ibidem*. Del medesimo tenore le sentenze n. 378 e n. 379 del 2004.

[17] Sempre a titolo indicativo, si consideri l'art. 8 dello Statuto di Regione Lombardia: "1. La Regione: *a)* promuove la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, e il partenariato con le forze sociali ed economiche per la formazione delle politiche e per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative; *b)* favorisce la più ampia diffusione tra i cittadini dei risultati delle sue attività legislative e amministrative, utilizzando adeguate risorse informative e tecnologiche. 2. Il Consiglio regionale e la Giunta, nell'ambito delle rispettive competenze, consultano le rappresentanze degli interessi sui testi normativi e sugli atti di programmazione, con particolare riguardo ai provvedimenti che comportano effetti economici. 3. La Regione promuove processi partecipativi valorizzando le iniziative autonome, quelle dei soggetti sociali organizzati e quelle delle competenze diffuse nella comunità regionale".

[18] Da menzionare in proposito l'art. 48 dello Statuto della Regione Toscana: "Concertazione o confronto: 1. Il presidente della giunta può promuovere, su atti di iniziativa degli organi di governo, fasi formali di concertazione o di confronto con rappresentanze istituzionali e sociali, per ricercare preventive linee di intesa, nel caso di atti di competenza degli organi di governo, ovvero per verificare i rispettivi orientamenti, nel caso di atti da sottoporre all'approvazione del consiglio: in quest'ultimo caso, l'avvio delle fasi formali è preceduto da un'adeguata informazione del consiglio, che può approvare spe-

ne puntuale di istituti di democrazia partecipativa[19], nonché anche con attivazione di istituzioni *ad hoc*[20]. Giova menzionare una disposizione (art. 72, 3º comma) dello Statuto toscano meritevole di riflessioni, secondo la quale "i partiti politici sono strumenti fondamentali della partecipazione".

Un ruolo molto rilevante per le politiche delle Regioni è riconosciuto al tema dei rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea – con riguardo alle diverse fasi di formazione del diritto comunitario – e altresì alle prospettive di una presenza attiva della Regione nell'ordinamen-

---

cifici atti di indirizzo". Da richiamare anche il Titolo VIII dello Statuto toscano, interamente dedicato alla "partecipazione" (inclusivo anche della disciplina in tema di referendum abrogativo e consultivo). Richiamiamo i principi enunciati dall'art. 72: "1. La legge promuove, secondo i principi dell'articolo 3, la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali. 2. La Regione, per favorire la partecipazione, garantisce politiche attive dirette alla semplicità delle procedure, alla trasparenza amministrativa, alla funzionalità degli strumenti informativi […]. Art. 73 Dovere di informazione 1. La Regione stabilisce le modalità per rendere effettivo il diritto dei cittadini singoli e associati alla più ampia e imparziale informazione sull'attività regionale. 2. La legge, al fine di favorire la partecipazione, prevede forme di pubblicità della fase istruttoria su atti di particolare interesse per la comunità regionale".

[19] Cfr. in tal senso l'art. 17 dello Statuto di Regione Emilia-Romagna in tema di "istruttoria pubblica": "1. Nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica. 2. L'istruttoria si svolge in forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre ai Consiglieri regionali e alla Giunta regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie. 3. L'Assemblea legislativa indice l'istruttoria, anche su richiesta di non meno di cinquemila persone, individuando il soggetto responsabile del procedimento. 4. La legge regionale disciplina le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento".

[20] Ricordiamo l'istituzione, da parte della Regione Toscana, in attuazione dello Statuto, di una Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, quale organismo disciplinato dalla legge regionale n. 46 del 2013 ("Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali").

to internazionale. A titolo di esempio citiamo la disciplina assai articolata della Regione Emilia-Romagna, espressa con una disposizione di portata generale[21], un'altra concernente direttamente la dimensione comunitaria[22] e, infine, una ulteriore in relazione alle attività di rilievo internazionale della Regione[23].

---

[21] Cfr. il testo dell'art. 11 ("1. La Regione conforma la propria azione ai principi ed agli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e comunitario, partecipa al processo di costruzione ed integrazione europea ed opera per estendere i rapporti di reciproca collaborazione con le altre Regioni europee").

[22] Si veda l'art. 12: "1. La Regione, nell'ambito e nelle materie di propria competenza: a) partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. La legge regionale determina le modalità di informazione, preventiva e successiva, e le forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa sulla partecipazione della Regione alla formazione di decisioni comunitarie; b) provvede direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. Si provvede con legge o, sulla base della legge, con norme regolamentari approvate dalla Giunta regionale, ovvero, ove per l'attuazione non è richiesta una preventiva regolazione della materia, con atti dell'Assemblea o della Giunta regionale secondo le rispettive competenze e secondo la disciplina prevista dallo Statuto per leggi e regolamenti; c) partecipa ai programmi e progetti promossi dall'Unione europea, promuove la conoscenza dell'attività comunitaria presso gli Enti locali e i soggetti della società civile e favorisce la partecipazione degli stessi ai programmi e progetti promossi dall'Unione; d) determina con legge il periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo; e) determina con legge le modalità del concorso dell'Assemblea per quanto riguarda la propria partecipazione alla formazione delle decisioni comunitarie e le proposte d'impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, rispettando in ogni caso il potere di rappresentanza del Presidente della Regione. In particolare, la legge determina le modalità necessarie per rispettare il diritto dell'Assemblea ad ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva".

[23] Come previsto dall'art. 13: "1. La Regione, nell'ambito e nelle materie di propria competenza: a) provvede direttamente all'esecuzione e all'attuazione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato, nel rispetto delle norme di procedura previste dalla legge; b) favorisce la conclusione di accordi con la Repubblica di San Marino, in considerazione del proprio contesto territoriale e delle peculiarità delle implicazioni di carattere economico e sociale che ne conseguono. 2. L'Assemblea legislativa, su proposta della Giunta regionale che informa il Consiglio fin dalla attivazione della procedura, ratifica gli accordi con Stati esteri e le intese con Enti territoriali interni ad altro Stato, deliberati dalla Giunta e sottoscritti dal Presidente della Regione o dall'Assessore da lui

Una innovazione molto significativa, anche con riguardo alla distinzione rispetto all'assetto statuale, concerne il riconoscimento statutario del ruolo delle minoranze consiliari[24] e della funzione di e dell'opposizione, con l'introduzione di una disciplinata articolata definita come «statuto dell'opposizione»[25].

Frequente è stata anche l'istituzione di Consigli o Comitati di garanzia statutaria[26].

---

delegato. Tali accordi e intese hanno efficacia dalla data della ratifica, e vengono stipulati nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato. 3. Per gli accordi internazionali, così come per i rapporti interregionali internazionali, la legge regionale determina le modalità d'informazione preventiva e successiva e di partecipazione dell'Assemblea alla formazione delle intese".

[24]In tal senso citiamo l'art. 10 dello Statuto toscano ("Ruolo delle minoranze"): "1. Il ruolo delle minoranze è garantito nella programmazione dei lavori consiliari, nella disciplina dei tempi per l'esame nel merito delle proposte e per le 13 risposte agli atti di sindacato ispettivo, nella normativa relativa alla costituzione delle commissioni d'inchiesta, alle nomine di competenza consiliare, alla composizione degli organismi con funzioni di vigilanza e controllo. 2. Il regolamento interno prevede la istituzione di un portavoce dell'opposizione, espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa, e ne garantisce le funzioni".

[25] Così, testualmente, l'art. 33 dello Statuto della Regione Campania: "1. Ciascun consigliere regionale dichiara, attraverso il proprio gruppo o individualmente, la propria appartenenza alla maggioranza o all'opposizione. 2. Ciascun gruppo di opposizione può ottenere, con il voto favorevole di almeno un terzo dei componenti del Consiglio regionale e secondo le modalità stabilite dal Regolamento consiliare, l'istituzione di commissioni d'inchiesta con durata massima di sei mesi. Non possono essere istituite o funzionare contemporaneamente più di una di tali commissioni. 3. All'opposizione è riconosciuta una riserva di tempi per l'esercizio del sindacato ispettivo. 4. Il Regolamento consiliare prevede una riserva di argomenti e di proposte di legge da porre all'ordine del giorno del Consiglio su richiesta dell'opposizione. 5. La presidenza delle commissioni di controllo è assegnata all'opposizione. 6. Nell'Ufficio di presidenza di tutte le commissioni è sempre assicurata la presenza dell'opposizione. 7. Il Regolamento consiliare disciplina la figura del relatore di minoranza".

[26] Per esempio, lo Statuto della Regione Lazio (art. 68) prevede che si tratti di un "organo regionale indipendente, composto da sette giuristi di provata esperienza […] eletti dal Consiglio regionale con la maggioranza dei tre quarti dei componenti, su proposta congiunta del Presidente della Regione e del Presidente del Consiglio regionale […] Il Comitato di garanzia statutaria: a) verifica l'ammissibilità dei referendum propositivi e dei referendum abrogativi di leggi, regolamenti e atti amministrativi generali della Regione; b) si pronuncia sulla conformità allo Statuto delle leggi regionali appro-

Un'altra area di particolare rilievo per una caratterizzazione di alto profilo delle modalità di esercizio della funzione legislativa risulta dall'art. 44 dello Statuto della Regione Toscana,[27] ovvero dall'art. 53 dello Statuto di Regione Emilia-Romagna in tema di valutazione dell'impatto delle leggi[28].

Per quanto concerne, invece, l'organo esecutivo e la funzione amministrativa, giova richiamare la prescrizione statutaria della Regione

---

vate dal Consiglio, prima della loro promulgazione; c) esprime parere sulle proposte di regolamento regionale di cui all'articolo 47, comma 2, lettera c); d) si pronuncia sull'interpretazione dello Statuto anche in relazione a eventuali conflitti di competenza tra gli organi costituzionali della Regione e tra gli altri organi regionali previsti dallo Statuto. 7. Le pronunce e i pareri previsti al comma 6, lettere b), c), e d) sono formulati dal Comitato su richiesta del Presidente della Regione, del Presidente del Consiglio regionale, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale nonché su richiesta del Presidente del Consiglio delle autonomie locali a seguito di deliberazione assunta a maggioranza dei componenti. 8. Il Comitato di garanzia statutaria si pronuncia nei casi previsti dal comma 6, lett. b) entro venti giorni dalla richiesta. Se il Comitato si pronuncia nel senso della non conformità della legge regionale allo Statuto ne dà comunicazione al Presidente del Consiglio affinché la legge venga sottoposta al riesame del Consiglio stesso. Qualora il Consiglio intenda approvare la legge regionale senza modificarla sulla base dei rilievi contenuti nella pronuncia del Comitato occorre il voto favorevole della maggioranza dei componenti".

[27] Questo il testo: "Qualità delle fonti normative: 1. La Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure. 2. È promossa, per le finalità del primo comma, la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici. 3. I testi unici legislativi sono approvati con legge e possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso. 4. Le parti del testo unico di mero coordinamento delle leggi esistenti sono approvate dal consiglio con un unico voto. 5. I testi unici regolamentari possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso. 6. La legge e i regolamenti interni, del consiglio e della giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici. 7. Le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza".

[28] Cfr. il testo del 1º comma: "Le leggi e il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite".

Campania[29] ovvero della Regione Piemonte[30] in tema di separazione fra politica e amministrazione.

Di grande interesse si rivela la prospettiva di legittimazione di interventi differenziati e di politiche specifiche in relazione alle particolarità dei diversi territori della Regione Veneto, sino a prevedere – con palese richiamo al testo dell'art. 116, 1º comma Cost. relativo alle Regioni speciali – l'attribuzione di "forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria" in determinate materie in capo alla Provincia di Belluno[31].

---

[29] Così l'art. 66 dello Statuto campano: "1. Agli organi di direzione politica dell'amministrazione regionale spettano le funzioni di indirizzo politico e amministrativo. 2. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi non rientranti nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, compresi quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati".

[30] In tal senso prescrive l'art. 95 ("Indirizzo politico−amministrativo. Funzioni e responsabilità"): "1. Gli organi di direzione politico-amministrativa definiscono e promuovono la realizzazione degli obiettivi e dei programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive impartite. 2. Ai dirigenti spetta l'attuazione degli obiettivi e dei programmi nonché l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano l'amministrazione regionale verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa secondo le norme della legge. Sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati".

[31] Cfr. in tal senso l'art. 15 ("Specificità delle singole comunità, dei territori montani e della Provincia di Belluno"): "1. La Regione riconosce le specificità delle singole comunità che compongono il Veneto. 2. Ferma la salvaguardia delle esigenze di carattere unitario della Regione, la legge regionale può conferire, previe apposite intese, particolari competenze amministrative a province o a enti locali associati, trasferendo contestualmente le risorse necessarie per l'esercizio di tali funzioni. 3. La Regione, per incentivare uno sviluppo armonioso, impronta la propria azione a realizzare il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, rivolgendo un'attenzione particolare alle zone rurali, alle isole lagunari, alle aree deltizie, alle zone interessate da transizione industriale e a quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici. 4. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, la Regione conferisce, con legge, forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e finanziaria agli enti locali, singoli o associati, che ne facciano richiesta, il cui territorio sia in tutto o in parte montano. 5. La Regione, ferma la salvaguardia

Ricorrente è la previsione statutaria circa l'adozione del metodo della programmazione e della concertazione per l'elaborazione delle politiche economiche e sociali[32].

La breve ricognizione di innovazioni di sistema, introdotte dalla seconda generazione di fonti statutarie, qui condotta a titolo esclusivamente esemplificativo, è indicativa della portata dell'acquisita autonomia statutaria da parte delle Regioni ordinarie e dell'esercizio della po-

---

delle esigenze di carattere unitario, conferisce con legge alla Provincia di Belluno, in considerazione della specificità del suo territorio transfrontaliero e interamente montano nonché abitato da significative minoranze linguistiche, forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria in particolare in materia di politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo. La Provincia di Belluno, d'intesa con le autonomie locali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e sulla base di appositi accordi, provvede a sua volta a conferire ai comuni o alle loro forme associative quelle funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello provinciale".

[32] Citiamo in proposito l'art. 62 dello Statuto della Regione Piemonte: "1. La Regione opera per superare gli squilibri territoriali, economici, sociali e culturali esistenti nel proprio ambito e fra le grandi aree del Paese. 2. La Regione si attiene al metodo della programmazione per l'impiego delle risorse a sua disposizione. La Regione attraverso il metodo e gli strumenti della programmazione individua gli obiettivi, seleziona le priorità, indica le scelte e definisce le risorse corrispondenti e le modalità del loro reperimento secondo il principio della responsabilità politica e amministrativa. 3. I documenti di programmazione sono predisposti dalla Giunta regionale sulla base dello stato e delle tendenze della situazione economica, sociale e ambientale del Piemonte e sono approvati dal Consiglio regionale. 4. I documenti di programmazione sono assunti anche sulla base di confronti e negoziati che coinvolgano, attraverso le procedure stabilite dalla legge, le forze e i soggetti sociali, le autonomie funzionali e le istituzioni locali. 5. La Regione, attraverso la programmazione e nel rispetto del principio di sussidiarietà, valorizza e coordina in una prospettiva unitaria l'azione dei soggetti pubblici e privati, anche mediante incentivi e disincentivi. I documenti di programmazione costituiscono il quadro di riferimento per la predisposizione dei bilanci annuale, pluriennale e per la definizione degli interventi della Regione. 6. La Giunta presenta ogni anno, oltre al documento di programmazione economico finanziaria e al bilancio di previsione, una relazione sullo stato di attuazione della programmazione. 7. La legge regionale che determina le norme per la formazione del documento di programmazione stabilisce le procedure relative all'acquisizione dei dati occorrenti, in modo da garantirne l'oggettività e da renderli accessibili a ciascun Consigliere regionale".

testà normativa applicata ai contenuti eventuali dello Statuto. Senza dubbio, le innovazioni statutarie incorporano l'insieme delle norme di riforma in ordine al nuovo quadro delle competenze regionali introdotto con la revisione costituzionale del 2001.

È agevole riconoscere, fra l'altro, un orientamento incline alla (relativa) modernizzazione del sistema istituzionale, all'apertura alla società – attraverso il frequente riferimento al ruolo delle formazioni sociali e alla dimensione della sussidiarietà orizzontale –, alla centralità delle prospettive di governo dell'economia e delle sue ricadute sociali, alla valorizzazione del contesto dell'Unione europea e, più in generale, delle relazioni internazionali delle Regioni.

Si tratta, a nostro giudizio, di un'evoluzione da valutare senz'altro positivamente, anche quale indicatore di una vitalità istituzionale che troppo spesso è apparsa latente. Nondimeno, l'apprezzamento per tale dimostrazione di originalità e innovazione è fondato in realtà solo sulla scrittura materiale dei nuovi Statuti, senza pregiudizio per un giudizio critico almeno in parte diverso sotto il profilo della compiuta e coerente attuazione delle pagine di diritto positivo.

3. (segue)*: l'impatto della forma di governo semi-parlamentare sul ruolo del Consiglio delle autonomie ordinarie*

Il secondo ordine di considerazioni (già sopra preannunciato) ha ad oggetto, nell'ambito dell'esercizio dell'autonomia statutaria delle autonomie ordinarie, la formalizzazione di una forma di governo uniforme ispirata al principio *simul stabunt, simul cadent*, ossia un assetto fondato sia sull'elezione popolare diretta del Presidente della Regione, contestuale ma parallela e distinta rispetto a quella del Consiglio, sia sull'ammissibilità di una mozione consiliare di sfiducia all'esecutivo, la cui approvazione comporta, oltre alla cessazione del mandato presidenziale, l'auto-scioglimento del Consiglio stesso.

In altre parole, si è optato – in modo del tutto uniforme, da parte di tutte le Regioni ordinarie – per una forma di governo di tipo semi-parlamentare, denominata anche come neo-parlamentare. Riteniamo la prima denominazione più appropriata, sia perché essa accoglie solo una

parte del ruolo parlamentare tipico delle origini del costituzionalismo e della forma di governo parlamentare, ossia la potestà di produrre la caduta del governo pur senza avere a esso attribuito la propria investitura fiduciaria, sia perché, per il motivo appena esposto, la seconda denominazione potrebbe apparire implicare un recupero del ruolo originario dell'assemblea elettiva che invece rimane del tutto assente.

È opportuno rilevare, peraltro, come anche sotto questo profilo i margini di discrezionalità statutaria riconosciuti in capo alle Regioni siano piuttosto limitati, rimanendo esclusi, a esempio, sia il modello (virtuoso) svizzero della forma di governo direttoriale, sia il modello (confuso) della forma di governo assembleare[33].

Nel contesto, giova anche osservare che, in attuazione dell'articolo 122, 1º comma Cost. che pone una riserva di legge dello Stato per la determinazione dei principi fondamentali in tema, le Regioni ordinarie hanno acquisito la competenza legislativa in materia elettorale.

La fonte legislativa *de qua* – la legge 2 luglio 2004 n. 165 – prescrive (art. 4), in particolare, che la legge regionale adotti un sistema elettorale che "agevoli la formazione di stabili maggioranze in Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze". Gli altri principi fondamentali concernono la "contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto"[34].

---

[33] Cfr. in argomento, anche con riguardo alla giurisprudenza costituzionale ("la quale ha scoraggiato ogni tentativo rivolto ad attenuare la drasticità del *simul-simul*, o, più in generale, a temperare la portata dei "paletti" previsti per il caso dell'elezione diretta del Presidente della Giunta") la dettagliata trattazione svolta in A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 117 ss.

[34] In alternativa, la legge citata stabilisce che la legge regionale debba contenere la previsione, "nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta". La legge *de qua* prescrive anche "il divieto di mandato imperativo". Si è osservato che "la forma di governo disegnata dagli statuti prima della riforma del titolo quinto poteva essere definita come *forma di governo parlamentare a tendenza assembleare*; ma tale disegno non si è mai realizzato", in M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 81.

La legislazione elettorale regionale ha disciplinato la materia con meccanismi i quali, anche manipolando l'esito del voto dei cittadini – quale l'introduzione di un premio di maggioranza[35] – insieme all'incorporazione del principio del *simul-simul*, ha inevitabilmente appiattito il Consiglio sulla priorità della stabilità e della conseguente preminente posizione del Presidente[36].

In proposito, occorre rilevare che, tuttavia, la nuova forma di governo non ha inciso sulla titolarità delle funzioni tipiche e tradizionali del Consiglio (fatta eccezione per la potestà regolamentare) – a partire dalle funzioni legislativa e di controllo, rese di fatto nominali – ma esprime tutto il proprio potenziale esclusivamente attraverso i meccanismi connessi al fattore elettorale e all'ipotesi di auto-scioglimento del Consiglio che voglia sfiduciare un Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale reginale. In tal senso, la rilevazione oggettiva del fenomeno, per quanto di competenza soprattutto politologica, si riflette in modo significativo anche nella prospettiva di analisi giuridica costituzionale.

L'elezione diretta del Presidente della Regione – il modello adottato nella generalità degli Statuti – e la rappresentazione di una legittimazione parallela dell'organo esecutivo e dell'organo assembleare non si inseriscono nel contesto di una forma di governo dualista, fondata sulla duplicità dei circuiti democratici di legittimazione degli organi di indirizzo politico, senza la possibilità di interferenze reciproche (come negli Stati Uniti).

La legislazione elettorale regionale, invece, ha mantenuto il riferimento ideale a una forma di governo monista, caratterizzata dall'unicità del circuito democratico di legittimazione degli organi di indirizzo (corpo elettorale-assemblea-esecutivo), in quanto ritenuta la condizione

---

[35] Giova precisare che il premio di maggioranza era già previsto dalla legislazione dello Stato (legge n. 43 del 1995) ma la sua portata era evidentemente da inquadrare nel contesto della forma di governo di ispirazione parlamentare allora vigente: in argomento cfr. M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, 3.

[36] Si è osservato che "come l'esperienza ormai più che ventennale dimostra, siano in presenza di una forma di governo di fatto presidenziale, perché la sfiducia è un'arma spuntata in quanto determina la fine anche del Consiglio che la vota", così M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 82.

per assicurare la stabilità della maggioranza consiliare e del governo regionale.

Ne consegue che la costruzione dell'alterità istituzionale del Consiglio regionale rispetto al Presidente è tendenzialmente artificiale e precaria; e che la configurazione dualista, basata sulla distinzione del circuito di legittimazione democratica, si realizza non più rispetto al Consiglio ma rispetto alle sole forze di opposizione, quest'ultima da considerare quale funzione pubblica, costituzionalmente e statutariamente tutelata, anche solo in via implicita.

In altre parole, lo sviluppo di una dinamica politica idonea a configurare una posizione di preminenza sostanziale dell'organo esecutivo rispetto al consiglio legislativo è proprio della logica di una forma di governo monista, caratterizzata dall'unicità sostanziale del circuito politico elettorale che, grazie al premio di maggioranza, pone in un'unica linea di legittimazione democratica il corpo elettorale e il Consiglio e, benché al di fuor di un rapporto fiduciario iniziale, il Presidente. In teoria, si potrebbe sviluppare una dinamica inversa, volta a determinare una preminenza assembleare sull'esecutivo, ma la natura individuale e monocratica della figura presidenziale e la sua idoneità a rappresentare uno dei termini della polarizzazione politica ed elettorale la pone in una situazione di palese ed esclusivo vantaggio.

Il fenomeno è notevolmente rinforzato dalla crescente tendenza alla personalizzazione della politica anche nelle realtà regionali che sostiene in misura significativa il potenziale di consolidamento individuale della figura presidenziale, sostenuto anche da liste elettorali organizzate a suo nome.

Ricordiamo, del resto, che anche la forma di governo parlamentare degli ordinamenti statuali europei – nonostante la previsione tanto di un voto di fiducia iniziale quanto del potere di revoca della stessa – ha conosciuto un'evoluzione di fatto che, senza rilevanti interventi di revisione formale della fonte costituzionale, ha progressivamente valorizzato soprattutto la funzione di direzione politica esercitata dall'organo esecutivo, al punto che la descrizione del funzionamento effettivo di tali forme di governo – riconducibili nella forma, pur con variazioni, al go-

verno parlamentare – viene svolta con formule del tipo "governo del Primo ministro" o "governo del Cancelliere" o "governo di gabinetto"[37].

Osserviamo, inoltre, che la relativa contrazione del ruolo parlamentare ha fatto parte, addirittura, del nucleo fondamentale della concezione originaria della forma di governo semi-presidenziale quale elaborata e codificata nel 1958 con la Costituzione della V Repubblica francese[38].

In buona sostanza, si è consolidata la tendenza all'esercizio della funzione di direzione politica (o indirizzo politico) in capo al raccordo fra l'Esecutivo e il corpo elettorale con un importante ruolo di sostegno espresso dalla maggioranza parlamentare e alla trasformazione dell'originario ruolo di contrapposizione politica del Parlamento (unitariamente inteso) in attività svolta solo dalle forze politiche di minoranza, in

---

[37] Cfr. in argomento G. AMATO, F. CLEMENTI, *Forme di Stato e forme di governo*, II ed., Bologna, 2012, 18.

[38] Emblematico è in proposito il riferimento alle origini ideologiche della forma di governo della V Repubblica francese e al discorso pronunciato a Bayeux, nel 1946, dal generale C. De Gaulle: "la rivalité des partis revêt chez nous, un caractère fondamental, qui met toujours tout en question, et sous lequel s'estompent trop souvent les intérêts supérieurs du pays. Il y a là un fait patent qui tient au tempérament national, aux péripéties de l'histoire et aux ébranlements du présent, mais dont il est indispensable à l'avenir du pays et de la démocratie que nos institutions tiennent compte et se gardent, afin de préserver le crédit des lois, la cohérence des gouvernements, l'efficience des administrations, le prestige et l'autorité de l'État […] Certes, il est de l'essence même de la démocratie que les opinions s'expriment et qu'elles s'efforcent par le suffrage d'orienter suivant leur conception l'action publique et la législation. Mais aussi tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs publics : législatif, exécutif, judiciaire, soient nettement séparés et fortement équilibrés, et qu'au-dessus des contingences politiques soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons […] En vérité, l'unité, la cohésion, la discipline intérieure du gouvernement de la France doivent être des choses sacrées, sous peine de voir rapidement la direction même du pays impuissante et disqualifiée. Or, comment cette unité, cette cohésion, cette discipline seraient-elles maintenues à la longue si le pouvoir exécutif émanait de l'autre pouvoir auquel il doit faire équilibre et si chacun des membres du gouvernement, lequel est collectivement responsable devant la représentation nationale tout entière, n'était, à son poste, que le mandataire d'un parti ? C'est donc du chef de l'État, placé au-dessus des partis, élu par un collège qui englobe le Parlement, mais beaucoup plus large et composé de manière à faire de lui le président de l'Union française en même temps que celui de la République, que doit procéder le pouvoir exécutif. Au chef de l'État la charge d'accorder l'intérêt général […]".

capo alle quali si è rinforzata l'identificazione con la funzione di un governo alternativo, in vista di una rotazione fra forze politiche di maggioranza e di minoranza in ragione della competizione elettorale e del suo esito. Spesso l'evoluzione in parola è ricostruita nel contesto del cosiddetto nuovo dualismo ed è richiamata – nel contesto della c.d. crisi del Parlamento – con riferimento al passaggio dallo Stato legislativo allo Stato amministrativo.

Il nuovo dualismo sostituisce pertanto l'originario rapporto dialettico fra monarchia costituzionale e parlamento della forma di stato di diritto del XIX secolo con quello attualmente intercorrente fra il binomio esecutivo e maggioranza parlamentare da un lato e minoranza (o minoranze parlamentari) in funzione di opposizione dall'altro.

4. La legge statutaria delle Regioni speciali quale fonte de-costituzionalizzata dello Statuto

La ricostruzione del rapporto fra le Regioni speciali e il rispettivo Statuto di autonomia deve essere inquadrata con riferimento all'art. 116, 1º comma il quale, come noto, prevede una riserva di legge costituzionale per la determinazione delle rispettive "forme e condizioni particolari di autonomia".

La natura qualificata della fonte determina l'esclusività della competenza normativa dello Stato: per esempio, il primo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, sulla base di un previo richiamo dell'art. 138 Cost., attribuiva al Consiglio regionale nient'altro che un ruolo in ordine all'iniziativa per la revisione[39].

In argomento, tuttavia, nel 2001 si è registrata una limitata ma significativa evoluzione, inclusiva sia di una fase consultiva – obbligatoria

[39] Così stabiliva la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 ("Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige"), il cui art. 88 prevedeva che "Per le modificazioni della presente legge si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa per la revisione appartiene anche al Consiglio regionale". Identica disposizione era contenuta nel testo originario dell'art. 103 del secondo Statuto speciale, di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

ma non vincolante – in favore dei Consigli delle Province autonome e della Regione, sia della sottrazione della legge costituzionale di revisione statutaria al referendum confermativo di cui all'art. 138 Cost.[40]. Quest'ultima disposizione implica, palesemente, un rafforzamento della natura sostanzialmente pattizia degli Statuti speciali[41].

La medesima fonte costituzionale ha inciso sulla disciplina in materia di revisione statutaria anche per le altre Regioni speciali[42].

---

[40] La successiva evoluzione formalizzata dal nuovo testo dell'art. 103 dello Statuto in vigore, risalente alla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (art. 4) stabilisce che "Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa per le modificazioni del presente Statuto appartiene anche al Consiglio regionale su proposta dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale. I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali, che esprimono il loro parere entro due mesi. Le modifiche allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale".

[41] Nondimeno, con tesi a nostro giudizio non condivisibile, essa è stata ritenuta tale da definire la legge costituzionale *de qua* quale legge costituzionale atipica e da comportarne, di conseguenza, un depotenziamento rispetto alle leggi costituzionali suscettibili di sottoposizione a referendum confermativo: rinviamo in proposito a S. PARISI, *Gli statuti speciali e le leggi statutarie*, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, 2012, 300 ss.

[42] Citiamo il testo in vigore del rispettivo Statuto, come modificato nel 2001: art. 41*ter* Statuto Sicilia: "1. Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. 2. L'iniziativa appartiene anche all'Assemblea regionale. 3. I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica all'Assemblea regionale, che esprime il suo parere entro due mesi. 4. Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale"; art. 54 Statuto Sardegna: "Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa di modificazione può essere esercitata anche dal Consiglio regionale o da almeno ventimila elettori. I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi. Qualora un progetto di modifica sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere e il parere del Consiglio regionale sia contrario, il Presidente della Regione può indire un referendum consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione. Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale"; art. 50

Rispetto all'acquisita (relativa) autonomia statutaria delle Regioni ordinarie, tuttavia, la corrispondente posizione delle Regioni speciali si manifesta come palesemente recessiva[43]. Da qui, essendo escluso – per ovvi motivi sistematici – il trasferimento *tout court* in capo a queste ultime dell'esercizio di un'autonoma potestà statutaria conforme alla riserva di legge costituzionale di cui all'art. 116, 1º comma Cost., si è consolidato lo sviluppo dell'obiettivo di valorizzare una forma di partecipazione regionale al procedimento formale di riforma degli Statuti.

La forma di tale partecipazione è stata individuata in una intesa fra lo Stato e la Regione speciale[44].

In proposito si veda la Dichiarazione di Aosta, documento politico adottata nel 2006 da tutte le Regioni speciali, nella quale si afferma, fra l'altro, che

> non possono essere imposte modificazioni degli ordinamenti delle autonomie speciali senza il loro consenso ed è necessaria anzi la costitu-

---

Statuto Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*: "Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa per la revisione appartiene anche al Consiglio della Valle. I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi. Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale"; art. 63 Statuto Friuli-Venezia Giulia: "Per le modificazioni del presente Statuto si applica la procedura prevista dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa per le modificazioni appartiene anche al Consiglio regionale. I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi. Le modificazioni approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale".

[43] Sulle distinzioni fra Statuti ordinari e legge statutaria delle Regioni speciali, cfr. M. COSULICH, *Lo Statuto fra Regione e Stato*, in R. TONIATTI (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e Regioni ordinarie*, cit., 215 ss.

[44] Rinviamo in proposito a E. HAPPACHER, *La revisione dello Statuto speciale del 1972*, in R. TONIATTI (a cura di), *La specialità nella specialità*, Napoli, 2022, 217 ss.; Cfr. anche R. TONIATTI, *The Next Target: Amending the Amending Procedure*, in *Europa Ethnica*, 2022, 49 ss.; e ID., *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en Mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli, 2019, 91 ss.

zionalizzazione del principio dell'intesa e della natura pattizia degli statuti ai fini dell'indispensabile adozione delle modifiche statutarie[45].

Il principio dell'intesa è stato in realtà recepito anche in sede di revisione costituzionale, segnatamente in due progetti adottati dalle Camere: il primo risale alla XIV Legislatura ma esso, deliberato in sede parlamentare nel 2005, è stato poi respinto dal referendum confermativo nel 2006[46] e il secondo, adottato nel corso della XVII legislatura, è stato anch'esso respinto dal corpo elettorale con il referendum del 2016[47].

Nonostante le due iniziative di revisione costituzionale non abbiano avuto un esito positivo – non certo come forma di puntuale opposizione al principio dell'intesa –, è indubbiamente significativo che la valorizzazione del metodo negoziale sia stata accolta dalle Camere (per di più,

---

[45] Nel documento, sottoscritto sia dai Presidenti del Consiglio, sia dai Presidenti della Regione, si sostiene altresì che "Appare infatti fondamentale e strategico che si instauri progressivamente un processo di revisione degli Statuti speciali (peraltro già avviato in alcune Regioni), ritenendo insufficiente un mero adeguamento degli stessi al mutato assetto costituzionale – ferma restando la specificità delle situazioni legate alla presenza di minoranze linguistiche e a trattati internazionali – e invece necessario rafforzare lo sviluppo e la valorizzazione delle singole realtà regionali. Costituendo gli attuali statuti un minimum di garanzia incomprimibile, i medesimi non possono essere riformati in pejus ma solo incrementati, spettando la valutazione in merito all'opportunità e necessità di tale eventuale incremento in primis alle comunità interessate". Il testo integrale della Dichiarazione di Aosta è rinvenibile in *https://www.regione.vda.it/varie/pdf/Dichiarazione_di_aosta.pdf*.

[46] Il progetto aveva previsto il requisito dell'intesa con le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome ai fini dell'adozione del rispettivo Statuto speciale quale fase permanente del procedimento di revisione statutaria e lo aveva collocato nell'art. 116. Il progetto aveva disciplinato anche la fase del coordinamento fra detta intesa e lo svolgimento della funzione deliberativa parlamentare, avendo previsto che "il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale".

[47] Il secondo progetto, invece, aveva più vagamente previsto che la revisione degli Statuti speciali dovesse essere perfezionata "sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome" e aveva collocato la norma fra le disposizioni transitorie, di per sé, dunque, applicabile *una tantum*.

con delibera riconducibile a due maggioranze diverse, rispettivamente di centro-destra e di centro-sinistra) a una decina d'anni di distanza.

In prospettiva, pertanto, se pure non si tratta di un'autonomia statutaria subordinata al limite generale dell'armonia con la Costituzione analoga a quella delle Regioni ordinarie, la partecipazione delle Regioni speciali – a maggior ragione se il requisito dell'intesa è in grado di conferire alle Regioni speciali l'esercizio di un veto su iniziative unilaterali dello Stato – può essere valutato quasi alla stregua di un suo equivalente funzionale, almeno in termini di efficacia negativa.

A titolo interlocutorio, peraltro, a conferma della rilevanza sistematica della palese disparità di trattamento fra i due tipi di Regione, la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha introdotto una nuova fonte normativa regionale cui viene conferita un'efficacia idonea a modificare la legge costituzionale di adozione dello Statuto speciale e a introdurre innovazioni in tema di forma di governo[48].

Osserviamo in proposito, in primo luogo, che si tratta di una legge regionale rinforzata, in funzione di garanzia motivata, *ratione materiae*, anche a tutela delle minoranze consiliari e del coinvolgimento eventuale del corpo elettorale regionale (o provinciale); e, in secondo luogo, che anche in questa circostanza il legislatore della revisione costituzio-

[48] A titolo esemplificativo riportiamo l'art. 4, 1° comma della legge cost. n. 2 del 2001 (Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige): "In armonia con la Costituzione e i princìpi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con il rispetto degli obblighi internazionali e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Capo, la legge provinciale, approvata dal Consiglio provinciale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Provincia e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del *referendum* provinciale 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". Dal tenore letterale del testo, ossia dall'avverbio "specificatamente" collocato a precisazione del concetto di "forma di governo" all'inizio della lista dei contenuti obbligatori, potrebbe ritenersi che questi ultimi siano tutti costitutivi della forma di governo regionale.

nale utilizza il linguaggio scientifico con riferimento alla «forma di governo»[49].

La fonte normativa *de qua*, cui si fa riferimento come «legge statutaria», produce due effetti principali: da un lato, infatti, si procede alla decostituzionalizzazione delle sede normativa di disciplina della forma di governo delle autonomie speciali, attraverso una fonte idonea (la legge costituzionale) la cui efficacia è condizionata dall'effettiva entrata in vigore della legge statutaria; dall'altro, si dà corpo a nuovi margini, in precedenza inesistenti, per la traduzione normativa della discrezionalità politica regionale nella determinazione della propria forma di governo[50].

5. (segue)*: l'impatto della forma di governo semi-parlamentare sul ruolo del Consiglio delle autonomie speciali*

Benché la fonte statutaria, nella sua integralità, continui a non essere nella disponibilità delle Regioni autonome speciali, la riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 è significativa sotto il profilo della nuova possibilità di esercizio della discrezionalità politica regionale e delle Province autonome in relazione alla determinazione della propria forma di governo.

---

[49] Per una trattazione generale in materia rinviamo ad A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 285 ss.

[50] La Corte costituzionale (sentenza n. 370 del 2006) ha avuto modo di rilevare "la non comparabilità tra le forme di potestà statutaria delle autonomie regionali ordinarie e speciali. Le prime hanno, infatti, una potestà di autoorganizzazione che si manifesta mediante l'emanazione di uno statuto che, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), è una fonte regionale sia pure caratterizzata da un procedimento speciale di approvazione. Per le Regioni speciali è, invece, prevista, da un lato, una fonte statale, quale è lo statuto speciale approvato con legge costituzionale, ai sensi dell'art. 116 Cost., con la parziale modifica introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001; dall'altro, una fonte di autoorganizzazione, quale è la c.d. legge statutaria, introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 (cfr. art. 47 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige)".

La legge costituzionale ha infatti previsto, anche per le speciali, la possibilità di opzione fra elezione popolare diretta ovvero elezione consiliare del Presidente della Regione[51].

Due autonomie speciali hanno optato per conservare un assetto fondato sull'elezione consiliare, segnatamente la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e la Provincia autonoma di Bolzano/*Südtirol*[52], mentre Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e Provincia autonoma di Trento hanno scelto l'elezione popolare diretta e, insieme a un sistema elettorale con premio di maggioranza, la forma di governo semi-parlamentare.

Si registra, peraltro, una diversità nella tecnica di normazione, in quanto per le Regioni Sicilia[53], Sardegna[54] e Friuli-Venezia Giulia[55]

---

[51] Sugli effetti dell'interpretazione restrittiva della Corte costituzionale sui margini di discrezionalità statutaria in tema di forma di governo cfr. L. VIOLINI, *Statuti delle Regioni ordinarie: forma, materia e revisione,* in R. TONIATTI (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico. La complessità di una dialettica (1970-2020),* Napoli, 2022, 201 ss. Interessante il commento secondo il quale "la riforma del 1999-2001 ha creato un modello unico di forma di governo regionale, lasciando alle singole regioni (ordinarie o speciali) un'autonomia solo teorica e alquanto illusoria nella determinazione della rispettiva forma di governo […] Se per le Regioni ordinarie l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente poteva almeno rappresentare un'occasione di crescita del peso politico delle Regioni (o solo dei rispettivi presidenti), l'acquiescenza verso questo passaggio da parte delle Regioni a statuto speciale ha rappresentato un forte livellamento rispetto alle Regioni ordinarie e quindi una consapevole riduzione della specialità", così F. PALERMO, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?,* in *Osservatorio sulle fonti,* n. 2/2020, 1067 s., disponibile in: *http://www.osservatorio sullefonti.it.*

[52] Come si avrà modo di precisare qui di seguito, per la Provincia autonoma di Bolzano/*Südtirol* la legge costituzionale *de qua,* in ragione della tutela della convivenza fra gruppi linguistici e di tutela dei gruppi minoritari prescrive il sistema elettorale proporzionale e subordina l'adozione dell'elezione popolare diretta del Presidente a una maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale.

[53] Cfr. infatti l'art. 1., lett. f) della legge cost. n. 2 del 2001 e l'art. 9, 1º comma dello Statuto: "1. Il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dell'Assemblea regionale" mentre l'alternativa è indicata solo nelle disposizioni finali e transitorie. Cfr. l'art. 1, lett. m) della legge cost. n. 2 del 2001: "dopo la rubrica: "Disposizioni finali e transitorie", all'articolo 42 sono premessi i seguenti: "Art. 41-*bis*.-Le disposizioni relative alla forma di governo di cui all'articolo 9, commi primo, secondo e quarto, e all'articolo 10, dopo la loro prima applicazione, pos-

l'elezione popolare diretta è prevista in via principale e comunque in sede di prima applicazione della riforma, mentre si rinvia alla successiva legge regionale statutaria l'opzione derogatoria in favore della disciplina basata sull'elezione consiliare[56].

La legge costituzionale di riforma per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* non prevede, invece, una formula principale o preferenziale e la Regione ha proceduto a darle applicazione adottando più "leggi statutarie" fra il 2002 e il 2017 – ciascuna dedicata a una materia distinta fra quelle previste dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 – e solo nel 2017 ha formalizzato la propria opzione in favore del mantenimento dell'elezione consiliare del Presidente[57] e dunque di una forma di governo

---

sono essere modificate con legge approvata dall'Assemblea regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto a suffragio universale e diretto, restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 9, commi primo, secondo e quarto, e all'articolo 10. Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dall'Assemblea regionale, l'Assemblea è sciolta quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso". Sulla forma di governo siciliana cfr. M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 218 ss.; A. RUGGERI, G. TORRE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, 99 ss.

[54] Sulla forma di governo sarda e sulle vicissitudini vissute dal processo politico e istituzionale della sua definizione cfr. M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., Torino, 198 ss.; M. BETZU, G. DEMURO, P.L. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, 2020, 199 ss.

[55] Sulla forma di governo del Friuli-Venezia Giulia cfr. M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., Torino, 295 ss.; E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Torino, 2017, 235 ss.

[56] Cfr. art. 1., comma 2 ("Fino alla data di entrata in vigore della legge prevista dall'articolo 9 dello Statuto della Regione siciliana, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto"); art. 3, comma 2 ("2. Fino alla data di entrata in vigore della legge prevista dall'articolo 15 dello Statuto speciale per la Sardegna, come modificato dal comma 1 del presente articolo, il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto"); art. 5, comma 2 della legge cost. n. 2 del 2001 ("2. Fino alla data di entrata in vigore della legge prevista dall'articolo 12 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, come modificato dal comma 1 del presente articolo, il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto").

[57] Si tratta della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21 "Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e

d'ispirazione parlamentare[58], integrata dalla possibilità di una mozione di sfiducia costruttiva nei confronti del Presidente, di una mozione di sfiducia rivolta ai singoli assessori e di varie ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio[59].

In relazione alla forma di governo della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, la legge costituzionale n. 2 del 2001 non introduce alcuna innovazione e, in particolare, non prevede una legge statutaria regionale ma, dopo essere intervenuta sulla struttura costitutiva stessa della Regione – nel senso di stabilire che "il Consiglio regionale è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano"

---

approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale". Nondimeno, sulla centralità dell'organo assembleare e sulla correlata instabilità dell'esecutivo cfr. D.E. TOSI, *La specialità della Valle d'Aosta oggi… tra passato e futuro*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, 2012, 90. Si veda anche A. MASTROPAOLO, *Valle d'Aosta*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, 265 ss.

[58] Si adotta l'espressione "forma di governo d'ispirazione parlamentare" in ragione dell'assenza, nell'esperienza regionale, della figura istituzionale del capo dello Stato che nella forma di governo parlamentare in senso proprio svolge un ruolo sistematico più o meno significativo ma in nessun caso del tutto indifferente.

[59] Cfr. E. ALBANESI, *La forma di governo regionale*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta*/ Vallée d'Aoste, Torino, 2020, 188 ss.; sulle incertezze di qualificazione della forma di governo cfr. M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 243 ss. Di forma di governo "neoassembleare" valdostana (anche in ragione della "proliferazione delle ipotesi di scioglimento consiliare anticipato" che contribuisce a "minare però la stabilità degli esecutivi regionali") si parla in L. TRUCCO, *Le interrelazioni tra il sistema elettorale e la forma di governo regionale*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., 105 s.; di "parossismo consiliare", con riguardo a talune modalità di gestione dell'emergenza Covid19 e dell'opportunità per la quale "sul piano della legislazione statutaria, occorre rapidamente stabilizzare la forma di governo prendendo definitivamente atto della ormai conclamata impraticabilità del modello parlamentare tradizionale. Non si dovrà, in futuro, consentire ulteriormente la prevaricazione, da parte dell'assemblea, delle necessarie prerogative che sono in questa particolare fase riconosciute all'organo esecutivo", parla R. LOUVIN, *Una* prorogatio *infinita: permanenza, reviviscenza e confusione dei poteri regionali in situazioni di emergenza istituzionale*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, n. 7 della Collana di studi di Consultaonline, 2020, 12.

e di confermare l'elezione consiliare del Presidente (salvo intervenire sui criteri di composizione etnica della Giunta di cui all'art. 30 St.) –, si occupa solo di dettare la disciplina in ordine alla forma di governo delle due Province autonome e alla rispettiva legge statutaria[60]. Occorre precisare che la prassi ha consolidato una rotazione alla presidenza regionale da parte dei due Presidenti provinciali, a conferma dell'assenza di una caratterizzazione politica della Regione distinta rispetto alle due Province.

La legge costituzionale *de qua* (art. 5, 1º comma) riprodotta dall'art. 47 dello Statuto pone sullo stesso piano le due ipotesi circa le modalità di elezione del Presidente della Provincia – "se eletto a suffragio universale e diretto" ovvero "nel caso in cui il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale" –, salvo precisare che, in questa seconda ipotesi, "il Consiglio [provinciale] è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro novanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso".

Inoltre, ma limitatamente alla Provincia autonoma di Bolzano/*Südtirol*, si prescrive che "il Consiglio provinciale è eletto con sistema proporzionale" e che "qualora preveda l'elezione del Presidente della Provincia di Bolzano a suffragio universale e diretto, la legge provinciale è approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale".

Ciascuna delle due Province autonome ha deliberato diversamente l'una dall'altra la configurazione della propria forma di governo.

La legge statutaria trentina prevede l'elezione "a suffragio universale, diretto e segreto" contestuale del Consiglio e del Presidente (art. 3)[61], stabilisce che "il Consiglio provinciale è composto dal Presidente della

[60] Il vigente assetto tripolare è stato definito come costituito da una "non-Regione" (ovvero una "Regione bi-provinciale") e da due "quasi-Regioni", in R. TONIATTI, *I profili costitutivi e connotativi della specialità regionale e bi-provinciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol *e i pericoli di una progressiva estinzione della specialità*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, cit., 111 ss.

[61] Si tratta della legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2 ("Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia").

Provincia e da trentaquattro consiglieri" e, pertanto, che "il Presidente della Provincia fa parte del Consiglio provinciale" (art. 4)[62].

La mozione consiliare di sfiducia richiede il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri e, se approvata, comporta che "il presidente e la Giunta provinciale decadono e il Consiglio provinciale è sciolto" (art. 7)[63].

In sintesi, si ritrovano tutti i fattori costitutivi di una forma di governo semi-parlamentare, caratterizzata, in particolare, da una legittimazione democratica personale e diretta del Presidente, dalla disponibilità del sostegno da parte della maggioranza consiliare eventualmente integrata grazie a un premio di maggioranza, da una forte garanzia per la stabilità dell'esecutivo espressa dal principio *simul-simul* che conferisce al Presidente sia la forte certezza della titolarità della carica per la durata della legislatura, sia la continuità e la coerenza dell'indirizzo politico. Si conferma, in altre parole, il dato connotativo della disponibilità presidenziale della direzione politica (della maggioranza) del Consiglio e della durata della legislatura e del destino politico dei consiglieri.

Ricordiamo che la natura strettamente personale dell'investitura del Presidente emerge anche dalla disciplina dell'atto di dimissioni, ovvero della minaccia di dimissioni quale strumento di pressione sui consiglieri; si prevede, infatti, che le dimissioni presentate entro i primi quaran-

---

[62] Più in dettaglio, la ripartizione dei seggi alla lista o al gruppo di liste collegate al Presidente eletto prevede l'assegnazione di diciassette seggi, oltre a quello del Presidente (cioè la maggioranza assoluta) alla lista o al gruppo di liste che ha ottenuto il maggior numero di voti, indipendentemente dalla cifra elettorale ottenuta; se è stato conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi, è assegnato invece un premio di maggioranza pari a venti seggi, oltre a quello spettante al Presidente. È però anche previsto che possano essere assegnati un massimo di 23 seggi alla lista o gruppo di liste vincente, al fine di assicurare una consistenza numerica (ritenuta "ragionevole" dal legislatore, tenendo conto dei parametri utilizzati in argomento dalla Corte costituzionale) al complesso delle minoranze consiliari (opposizione). Fra i consiglieri vengono proclamati eletti, in primo luogo, i candidati alla carica di Presidente non eletti a tale carica e collegati a ciascuna lista o al gruppo di liste collegate che abbia ottenuto almeno un seggio (art. 72).

[63] Per una ricostruzione della forma di governo del Trentino rinviamo a R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell'autonoma e dell'identità del Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, vol. I, Milano, 2011, 299 ss.

totto mesi, ovvero i casi di morte o impedimento permanente entro i primi trentasei mesi della legislatura, comportano che si proceda all'elezione per il rinnovo del Consiglio provinciale e del Presidente, mentre, nell'ipotesi di dimissioni rese negli ultimi dodici mesi della legislatura, la Giunta e il Consiglio provinciale rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione fino alla scadenza del quinquennio; così anche nel caso di morte o impedimento permanente verificatisi nei primi trentasei mesi della legislatura (art. 5).

Come già anticipato, diversa è stata, invece, la scelta della forma di governo adottata dalla Provincia autonoma di Bolzano/*Südtirol*, la cui legge statutaria si è mossa nel senso della continuità con la pregressa forma di governo d'ispirazione parlamentare[64].

In tal senso, infatti, la fonte provinciale ha prescritto che la fase elettorale abbia ad oggetto esclusivamente l'elezione del Consiglio. Così, l'art. 43 della legge statutaria ("Espressione del voto per l'elezione del Consiglio provinciale – Voto di lista e voti di preferenza"), il cui 1º comma stabilisce che "La votazione per l'elezione del Consiglio provinciale avviene su scheda unica, recante i contrassegni delle liste e a fianco di ciascun contrassegno lo spazio per esprimere i voti di preferenza per i candidati alla carica di consigliere provinciale".

All'elezione del Presidente della Provincia e alla composizione ed elezione della Giunta provinciale è dedicata tutta la Parte III della legge statutaria.

L'art. 66 prescrive che

> Il presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale nel suo seno con votazione per appello nominale e a maggioranza assoluta dei suoi componenti nonché sulla base di una dichiarazione di governo, comprendente anche il numero dei componenti della Giunta provinciale.

L'organo esecutivo si configura come di natura collegiale – come è agevole ricavare dall'art. 67, sia dal 1º comma ("La Giunta provinciale è composta dal presidente della Provincia, dai vicepresidenti ai sensi

[64] Si tratta, nel suo testo vigente, della legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14 ("Disposizioni sull'elezione del Consiglio provinciale, del presidente della Provincia e sulla composizione ed elezione della Giunta provinciale").

dell'articolo 50 dello Statuto speciale e dagli assessori") che dal 6º ("La Giunta provinciale esercita collegialmente le proprie funzioni e, nel rispetto delle prerogative statutarie dei gruppi linguistici, delibera collegialmente a maggioranza dei voti").

Altre disposizioni disciplinano i profili di *power sharing* fra i gruppi linguistici consiliari, che nel contesto dell'autonomia speciale rivestono un'importanza determinante[65] e la garanzia per l'eguaglianza di genere[66].

In conformità con i caratteri generali della forma di governi d'ispirazione parlamentare, situazioni di crisi dell'esecutivo sono destinate a essere gestite e risolte nel contesto consiliare: si prevede e si disciplina, infatti, l'ipotesi della sostituzione del Presidente dimissionario in corso di legislatura[67] e, a tutela della continuità della funzione esecutiva, si

---

[65] Si vedano gli ulteriori commi del cit. art. 67, quali, per esempio, il comma 3 ("La Giunta provinciale è composta, oltre al presidente della Provincia, da almeno sette e non più di dieci componenti. La sua composizione deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici, quali sono rappresentati nel Consiglio provinciale all'atto della proclamazione degli eletti. Variazioni relative alla consistenza dei gruppi linguistici rappresentati nel Consiglio, intervenute successivamente all'elezione della Giunta provinciale, non hanno rilevanza ai fini della composizione della Giunta provinciale medesima in carica"), dal 5º ("Al gruppo linguistico ladino può essere riconosciuta la rappresentanza nella Giunta provinciale anche in deroga alla sua consistenza nel Consiglio provinciale. In caso di rappresentanza del gruppo linguistico ladino nella Giunta provinciale, i restanti incarichi di governo spettano agli altri gruppi linguistici in rapporto alla loro consistenza nel Consiglio provinciale"). Sulla relazione fra autonomia speciale e tutela dei gruppi linguistici di minoranza cfr. E. HAPPACHER, *L'autonomia dell'Alto Adige/*Südtirol *verso il futuro. Strumenti di tutela fondamentali: sfide e Soluzioni*, in *federalismi.it*, n. 32/2023, 195 ss.

[66] Si veda in proposito ancora l'art. 67, 4º comma: "La Giunta provinciale deve essere composta da rappresentanti di entrambi i generi. La rappresentanza del genere meno rappresentato deve essere garantita almeno proporzionalmente alla sua consistenza in Consiglio provinciale, al momento della sua costituzione, con arrotondamento all'unità inferiore in caso di cifra decimale inferiore a 50 e con arrotondamento all'unità superiore in caso di cifra decimale pari o superiore a 50".

[67] Si rinvia all'art. 72: "In caso di decadenza, dimissioni, impedimento permanente o morte del presidente della Provincia, si procede all'elezione della nuova Giunta provinciale ai sensi dei capi precedenti. Si procede parimenti a nuova elezione del presidente della Provincia e della Giunta provinciale in caso di approvazione della mozione di sfiducia di cui all'articolo 73. Fino all'elezione della nuova Giunta, la Giunta provinciale dimissionaria rimane in carica per l'ordinaria amministrazione e per l'adozione

configura – innovando rispetto all'assetto pregresso – la mozione consiliare di sfiducia costruttiva[68].

6. Forme di governo e ruolo del Consiglio

La ricognizione delle fonti normative di riforma intervenute in tema di forma di governo regionale ha consentito di porre in evidenza vari aspetti di rilievo sistematico rispetto alla ricostruzione della complessità dell'ordinamento regionale italiano (in attesa dell'(eventuale) attuazione dell'art. 116, 3º comma). In argomento, conviene mettere a confronto un'eterogeneità di fondo fra la diversificazione degli strumenti normativi impiegati e l'omogeneità prevalente delle scelte regionali autonome.

Per quanto concerne le fonti, in particolare, la predisposizione delle premesse normative per la definizione della forma di governo regionale ha richiesto l'impiego di norme costituzionali (le leggi costituzionali del 1999 e del 2001), di fonti legislative ordinarie (in tema di principi fondamentali di inquadramento per l'esercizio della competenza legislativa regionale), di fonti di legislazione regionale proceduralmente rinforzata e materialmente specializzata (gli Statuti delle Regioni ordi-

---

degli atti indifferibili e urgenti. Le funzioni di presidente della Provincia sono assunte dal primo vicepresidente".

[68] Così dispone a riguardo l'art. 73: "Il Consiglio provinciale può esprimere la sfiducia nei confronti del presidente della Provincia unicamente eleggendo a maggioranza dei suoi componenti un successore. La mozione motivata deve essere sottoscritta da almeno nove consiglieri e sottoposta a votazione per appello nominale. La mozione di sfiducia non è posta in votazione se non reca la proposta di una diversa candidatura alla presidenza della Provincia e un nuovo programma di governo, comprendente anche il numero dei componenti della Giunta provinciale. La mozione non può essere discussa dal Consiglio provinciale prima che siano trascorsi dieci giorni dalla sua presentazione. Su di essa il Consiglio decide comunque entro i 30 giorni successivi. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del presidente della Provincia comporta la decadenza dell'intera Giunta provinciale. Il successore propone i nuovi componenti della Giunta provinciale secondo le modalità di cui all'articolo 68. Una mozione di sfiducia presentata nei confronti di tutti gli assessori o della maggioranza dei componenti della Giunta provinciale si considera proposta nei confronti del presidente della Provincia; di conseguenza si applicano le disposizioni di cui al presente comma".

narie) e ancora di legislazione regionale proceduralmente rinforzata e materialmente specializzata ma tematicamente circoscritta (la legge statutaria di decostituzionalizzazione sulla forma di governo delle Regioni speciali).

A fronte di una tale eterogeneità del sistema delle fonti, si è assistito a una palese omogeneità di contenuto degli orientamenti statutari delle Regioni e della Provincia autonoma di Trento, con le uniche eccezioni della Regione autonoma Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e della Provincia autonoma di Bolzano/*Südtirol*.

Evidentemente non vi è alcun rapporto di causa ed effetto nel contrasto fra eterogeneità delle fonti e omogeneità dei contenuti: in proposito, si configura soltanto non solo una conferma della complessità formale dell'ordinamento ma soprattutto la perdurante resistenza al riconoscimento di una sfera adeguata e significativa di autonomia regionale in ordine a opzioni essenziali per il proprio soddisfacente funzionamento.

La "corsa" acritica verso la forma di governo semi-parlamentare, infatti, va letta soprattutto come un indizio sintomatico della forza e dell'urgenza della domanda di stabilità degli esecutivi e degli indirizzi politici delle Regioni italiane e, di conseguenza, come risposta tardiva e in parte eteronoma rispetto a un'esigenza politica primaria degli ordinamenti regionali, in una fase, però, nella quale tale esigenza è stata sentita e condivisa anche dal sistema nazionale che non a caso ha indicato quella forma di governo come modello preferenziale[69].

---

[69] Ricordiamo ancora una volta che l'art. 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165 – che ha dettato i principi fondamentali destinati alla legislazione elettorale delle Regioni – prescrive, in particolare, che la legge regionale adotti un sistema elettorale che "agevoli la formazione di stabili maggioranze in Consiglio regionale". Per quanto riguarda le autonomie speciali la volontà normativa dello Stato è manifestata dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, la quale prescrive che (art. 1, comma 10°, lett. m) per la Sicilia) "Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dall'Assemblea regionale, l'Assemblea è sciolta quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso"; che (art. 2, comma 1°, lett. c) per la Valle d'Aosta) "Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dal Consiglio della Valle, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso"; che (art. 3, comma 1°, lett. c) per la Sardegna) "Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dal Consiglio

La forma di governo *de qua*, nonostante la denominazione tecnica, va in realtà inscritta in un ambito che sarebbe ben più fondato ricondurre a una *species* impropria di presidenzialismo, verosimilmente percepito come forma istituzionale di una filosofia politica e di un'ideologia eminentemente decisionista e avulsa dal sistema di *checks and balances* che necessariamente integra la separazione dei poteri in conformità con la tradizione del costituzionalismo euro-atlantico.

Il prezzo da pagare per ogni traduzione istituzionale del «decisionismo»[70] e di un asserito interesse sistemico oggettivo distinto e superiore rispetto ai valori della democrazia costituzionale è il sacrificio dell'organo assembleare (o consiliare) rappresentativo della pluralità e del pluralismo. La principale funzione del Consiglio e, anzi, la sua stessa ragion d'essere si risolve nell'assicurare l'esistenza e la funzionalità dell'organo esecutivo[71].

---

regionale, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso"; che (art. 4, comma 1º, lett. v) per il Trentino-Alto Adige) "Nel caso in cui il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro novanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso"; e che (art. 5, comma 1º, lett. d) per il Friuli-Venezia Giulia) "Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dal Consiglio regionale, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso".

[70] Al di là delle origini vagamente schmittiane, in tema di decisionismo è stato osservato che "il termine è stato ripreso, dagli anni 1980, nel linguaggio della pubblicistica politica per qualificare il comportamento e l'azione di chi tende a superare situazioni di immobilismo con atti di volontà, anche se questi possano essere giudicati non rispettosi delle regole prefissate", in *https://www.treccani.it/enciclopedia/decisionismo/*.

[71] Per quanto riguarda le autonomie speciali, l'orientamento della volontà normativa dello Stato nel senso indicato nel testo è manifestata dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, la quale prescrive che (art. 1, comma 10º, lett. m) per la Sicilia) "Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dall'Assemblea regionale, l'Assemblea è sciolta quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso"; che (art. 2, comma 1º, lett. c) per la Valle d'Aosta) "Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dal Consiglio della Valle, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso"; che (art. 3, comma 1º, lett. c) per la Sar-

In realtà, al di là dell'ipotesi di ricostruzione contingente della riforma qui sopra tratteggiata, occorre osservare che, nondimeno, un dato condiviso delle due forme di governo prescelte – di ispirazione parlamentare ovvero semi-parlamentare –, al di là delle distinzioni formali e seppure in misura diversa[72], consiste nella marcata accentuazione del ruolo di direzione politica dell'organo esecutivo, a discapito del Consiglio.

Nonostante la disponibilità di un potere di rimozione del titolare della presidenza attraverso la mozione di sfiducia – benché al costo del contestuale auto-scioglimento nell'ipotesi della forma di governo semi-parlamentare – e, paradossalmente, nonostante la denominazione delle due forme di governo qui rilevanti che evidenziano, entrambe, il riferimento all'organo legislativo, infatti, è empiricamente evidente che il baricentro politico-istituzionale del sistema, in entrambi i modelli, è saldamente radicata nell'organo esecutivo e, in particolare, nella figura monocratica del Presidente.

7. Osservazioni finali: per una valorizzazione del ruolo del Consiglio delle autonomie regionali italiane (ordinarie e speciali)

I rilievi da ultimo svolti convergono nel mettere a fuoco il fenomeno della condivisione di una stessa dinamica di sviluppo da parte delle forme di governo moniste, nelle quali si collocano le diverse varianti

degna) "Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dal Consiglio regionale, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso"; che (art. 4, comma 1°, lett. v) per il Trentino-Alto Adige) "Nel caso in cui il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro novanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso"; e che (art. 5, comma 1°, lett. d) per il Friuli-Venezia Giulia) "Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dal Consiglio regionale, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso".

[72] Si consideri, infatti, che, nella prima ipotesi, la competenza in ordine all'elezione dell'esecutivo e la diversità degli effetti della mozione di sfiducia conferiscono al Consiglio un ruolo formale e un peso specifico più rilevante nei confronti dell'esecutivo.

del modello parlamentare: come già indicato, l'unicità del circuito di investitura politica degli organi di indirizzo, ponendo lungo uno stesso *continuum* di legittimazione democratica il corpo elettorale, l'assemblea rappresentativa e l'organo esecutivo, trasforma il rapporto fiduciario cui quest'ultimo sarebbe subordinato in una posizione di forza negoziale che lo trasforma, realisticamente, nel comitato direttivo della maggioranza parlamentare (o consiliare). L'eventualità di uno scioglimento anticipato del parlamento (o del consiglio) opera nel senso di invertire il rapporto fiduciario stesso e rafforzare il potenziale di controllo che l'esecutivo si rivela in grado di esercitare ai danni dell'assemblea. A maggior ragione tale potenziale si corrobora se la deliberazione della sfiducia parlamentare (o consiliare) comporta l'auto-scioglimento dell'organo assembleare.

In altre parole, il rapporto di alterità fra parlamento e governo si diluisce in modo irreparabile – fatte salve situazioni di patologia politica – e si trasforma nel nuovo dualismo intercorrente fra esecutivo e maggioranza parlamentare (o consiliare) da un lato e minoranza parlamentare (o consiliare) dall'altro. Quest'ultima si trova, pertanto a rivestire il ruolo dialettico che era stato proprio del parlamento nelle origini dualistiche della forma di governo parlamentare.

Nella forma di governo semi-parlamentare, l'attribuzione di un premio di maggioranza elettorale a sostegno del Presidente – eletto direttamente e contestualmente al Consiglio – garantisce la stabilità dell'esecutivo ma riduce il Consiglio allo svolgimento di un ruolo ancillare rispetto al Presidente. In effetti, paradossalmente, il meccanismo contribuisce a tutelare la stabilità e la continuità del Consiglio non meno di quella del Presidente. Al di là delle attribuzioni formali, la funzione residua del Consiglio è, pertanto, di consentire che il governo governi.

Come già indicato nell'introduzione, il sistema politico e, più in particolare, la disciplina della competizione elettorale e dei suoi effetti sul piano delle istituzioni e delle reciproche relazioni produce un impatto di condizionamento rispetto all'assetto formale delle competenze, alterandone sensibilmente il modo di operare.

Giova ricordare, per esempio, che anche nella forma di governo semi-presidenziale francese, dopo le esperienze di contrapposizione fra la maggioranza politica del Presidente e quella della maggioranza eletta

all'Assemblea nazionale (esperienza definita di *cohabitation*), si è proceduto nel 2006 a una revisione costituzionale al fine di far coincidere il mandato dei due organi, riducendo a cinque anni la durata settennale della presidenza e, di conseguenza, (tentare di) assicurare l'omogeneità di indirizzo[73].

Ricordiamo come solo nella forma di governo presidenziale in vigore negli Stati Uniti d'America, profondamente influenzata dalla forma di governo parlamentare inglese della fine del Settecento e dal suo assetto di norme di *common law*, il mantenimento della rigida duplicità del circuito di legittimazione elettorale degli organi di indirizzo produce una relazione fisiologicamente dialettica fra il Presidente e il Congresso che obbliga il sistema a funzionare nonostante l'assenza di una stabile maggioranza presidenziale, anche in situazioni definite di *divided government* (o *lame duck*)[74].

Se, da un lato, c'è da dolersi dell'incapacità del sistema politico ed elettorale italiano di adattarsi alla forma di governo delineata e prescritta dalle norme costituzionali – costringendo il sistema a fare affidamento ad altre istanze del pluralismo istituzionale (il capo dello Stato, l'organo di giustizia costituzionale, la magistratura), politico (l'opposizione responsabile) e civile (la stampa, l'avvocatura, la maturità democratica dei cittadini) per assicurare i necessari *checks and balances*, dall'altro, occorre realisticamente riconoscere che non sarebbe agevole conseguire l'obiettivo, del tutto antistorico, di un mero ripristino delle condizioni sistematiche del passato. Queste ultime, ovviamente, non devono essere smantellate, sia per salvaguardare il fondamentale paradigma formale di democrazia costituzionale, sia perché esse potrebbero rivelarsi ancora efficienti in situazioni di patologia politica e istituzionale.

---

[73] Sul contesto della revisione costituzionale *de qua*, cfr. P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, 2009, 89.

[74] Ciononostante, anche negli Stati Uniti le dinamiche politiche hanno inciso e incidono in misura rilevante sul reale funzionamento del sistema, se si riflette sulla circostanza per la quale l'ordinamento ha potuto essere descritto con connotati contrapposti: si veda in proposito, da un lato, W. WILSON, *Congressional Government: A Study in American Politics*, Boston, 1885 e, dall'altro, A. SCHLESINGER, *The Imperial Presidency*, Harcourt, 1973 (trad. it. *La Presidenza imperiale*, Torino, 1980).

Sulla base di queste premesse di fondo, giova tentare di ipotizzare due prospettive che possano essere seguite per formulare una nuova visione del futuro dell'organo consiliare, segnatamente quella della valorizzazione e dell'innovazione: entrambe le prospettive sono ispirate all'idea per la quale l'attribuzione di una nuova vitalità al ruolo dei Consigli regionali non possa essere ricercata nel passato ma richieda, piuttosto, una visione complessiva del sistema da destinare a un'operazione di razionalizzazione normativa.

In tal senso, il *focus* di queste riflessioni si colloca soprattutto sul fronte delle autonomie speciali – e, in particolare, di quelle alpine, che condividono molte condizioni di fondo –, anche sulla via del recupero di un ritardo ormai più che ventennale rispetto all'entrata in vigore degli Statuti regionali della seconda generazione.

Il contesto sociale, economico e culturale nel quale i Consigli si trovano attualmente a operare evolve e muta – e il suo studio corrisponde alla ricerca scientifica – e il ruolo delle istituzioni deve saper riconoscere quelle dinamiche che acquistano un significato evolutivo e compatibile con il contenuto essenziale delle funzioni e con gli aspetti strutturali ineludibili. Occorre intervenire, di conseguenza, soprattutto in ordine allo svolgimento di attività ulteriori rispetto a quelle tradizionali e fisiologiche, di portata essenzialmente ed esclusivamente maggioritaria e afferenti il rapporto con il Presidente – rispetto al quale il Consiglio è destinato a un ruolo di fatto servente – e da collocare preferibilmente in una gestione condivisa con l'opposizione in una prospettiva non partigiana in vista di un interesse sistemico unitario.

In primo luogo, per quanto ancora incerto sia tanto l'*an* quanto, soprattutto, il *quando* di una revisione formale dello Statuto, una volta formalizzato – con legge costituzionale – il requisito dell'intesa, il Consiglio potrebbe e dovrebbe impegnarsi sin d'ora in un lavoro istruttorio finalizzato all'elaborazione di un nuovo Statuto autenticamente espressivo della propria identità.

Si tratta di un'attività di alto profilo politico, che richiede, fra l'altro, un paziente lavoro di ascolto della società civile e di consultazione delle sue articolazioni organizzative, oltre che di sintesi politica.

In tale direzione, potrebbe rivelarsi un'utile fonte di ispirazione la ricognizione sopra svolta circa i contenuti eventuali degli Statuti delle

Regioni ordinarie, che attualmente sono indisponibili per le autonomie speciali in quanto non potrebbero superare i limiti predisposti per la legge statutaria (né potrebbero soccorrere gli spazi di maggiore autonomia di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001).

Il riferimento è a norme di modernizzazione del sistema, quale l'enunciazione di norme programmatiche (benché non vincolanti) in tema di politiche pubbliche, la previsione di norme sulla partecipazione dei cittadini e, più in particolare, di istituti di democrazia partecipativa, la formalizzazione di orientamenti sulla sussidiarietà orizzontale e sul metodo della concertazione, la definizione dei rapporti con l'Unione europea (ora affidata a leggi regionali ordinarie) e con il sistema internazionale.

Ulteriori importanti spazi meritevoli di menzione e disciplina statutaria sarebbero un esplicito riconoscimento garantito del ruolo dell'opposizione, l'eventuale introduzione di un'istanza di garanzia del primato della fonte statutaria, la precisazione dei confini fra politica e amministrazione e rispettive responsabilità.

Secondariamente, senza necessità di attendere i tempi della revisione statutaria – per quanto prioritaria sia da ritenere la maturazione e la formalizzazione dell'identità regionale quale comunità politica –, l'itinerario per una ri-qualificazione del ruolo dei Consigli richiede anche di individuare e applicare – anche solo in via sperimentale – strumenti nuovi e innovativi, corrispondenti all'evoluzione sia del contesto sociale, economico e politico, sia anche al contributo aggiornato offerto dalle scienze sociali: si tratta di intervenire – per esempio agendo sui regolamenti consiliari – sulla disponibilità di strumenti di valutazione *ex ante* e di verifica *ex post* delle politiche pubbliche propri e distinti rispetto a quelli dell'esecutivo; ovvero sull'assicurazione istituzionale della qualità della normazione, nell'evidente interesse dei cittadini e delle imprese; ovvero ancora sulla elaborazione di metodi di pianificazione delle politiche pubbliche che consentano di ragionare in una prospettiva temporale che vada al di là degli interessi contingenti della maggioranza e dell'arco temporale di una legislatura.

A tale scopo, gli organi consiliari dovrebbero dotarsi di nuovo personale specializzato, in grado di operare come interlocutore tecnicamente preparato con agenzie esterne e studiosi indipendenti in grado di

assicurare la preparazione dei materiali di base sui quali innestare la riflessione e la sintesi politica, di competenza del Consiglio. In tale contesto, sarebbe opportuno anche attivare un programma di internati e tirocini in convenzione con università e centri di ricerca e, possibilmente, promuovere dottorati di ricerca per attivare linee di indagine dedicate. Le attività qui sopra delineate potrebbero anche essere svolte in collaborazione con altre Regioni, eventualmente anche in una dimensione transfrontaliera quando esistano i presupposti per una pianificazione congiunta in determinate aree materiali (si pensi all'agricoltura di montagna, al turismo, alla viabilità).

Giova sottolineare il rilievo sistematico della condivisione fra maggioranza e opposizione della logica di simili interventi, che può identificarsi e ricondursi all'interesse oggettivo e permanente dell'ordinamento regionale.

In questo stesso senso, inoltre, potrebbe ipotizzarsi l'iniziativa di una scuola *bipartisan* di formazione politica sui profili di fondo della comunità regionale, a partire dalla cultura dell'autonomia come patrimonio comune[75].

Quest'ultima è quanto mai e sempre più essenziale, in quanto la ormai lunga stagione del costituzionalismo repubblicano ci insegna che il sistema politico italiano è intrinsecamente malato, incapace di autodisciplinarsi, strutturalmente vocato all'iper-frazionamento, rozzamente incline alla personalizzazione, inconsapevole della distinzione fra l'interesse generale e l'interesse di parte. E questo vale anche per i sistemi politici regionali, i quali, con pochissime lodevoli eccezioni, non fanno che riflettere il quadro dei partiti nazionali, inguaribilmente centralisti. L'utopia finale (e, storicamente, un motivato senso di rivincita) sarebbe di concepire che l'inversione di marcia circa il declino italiano possa iniziare con un forte impegno per la qualità proveniente dalle autonomie speciali alpine.

---

[75] Si rinvia alle penetranti considerazioni svolte in E. D'ORLANDO, *La cultura dell'autonomia e le sue declinazioni*, in R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia*, Trento, 2018, 47 ss., disponibile in *https://www.liatn.eu/images/ebook/LIA-eBook-Cultura-dellautonomia.pdf*.

LE TRASFORMAZIONI DELLA SPECIALITÀ REGIONALE, LE LEGGI STATUTARIE E LA FORMA DI GOVERNO

Antonio D'Atena

SOMMARIO: *1. Dalla rigidità alla fluidità del confine tra l'autonomia ordinaria e le autonomie speciali. 2. L'introduzione delle leggi statutarie e la rottura dell'unità sistematica degli statuti speciali. 3. Le leggi statutarie e la forma di governo. 4. Il mantenimento della forma di governo parlamentare da parte della Regione Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano: una scelta in controtendenza.*

1. Dalla rigidità alla fluidità del confine tra l'autonomia ordinaria e le autonomie speciali

È noto che uno dei tratti caratteristici, ed esclusivi, del regionalismo italiano è costituito dalla compresenza di due distinti circuiti di autonomia, che fanno, rispettivamente, capo alle Regioni ordinarie e alle Regioni ad autonomia speciale (nonché alle due Province autonome di Trento e Bolzano).

Si tratta di circuiti ispirati, *ab origine*, a logiche profondamente diverse, se non conflittuali[1].

L'autonomia ordinaria è contrassegnata dalla simmetria. Infatti, alle 15 Regioni che ne sono dotate sono attribuite le medesime competenze.

---

[1] Sulla *ratio*, rispettivamente, traslativa e derogatoria dell'autonomia ordinaria e delle autonomie speciali, di cui si dirà subito dopo nel testo, v. A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, 155 ss., 184 ss., nonché, con specifico riferimento alle autonomie speciali, ID., *La parabola delle autonomie speciali*, relazione al Convegno organizzato dall'ARS a Palermo nei giorni 6 e 7 maggio 1983 su "La Sicilia e le altre Regioni speciali davanti ai problemi dell'autonomia differenziata", pubblicata nel n. 20 dei *Quaderni* dell'ARS (e, successivamente, in A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano 1991, 188 ss.).

Il dato è molto significativo. Basti considerare che a questa identità di attribuzioni corrisponde una profonda diversità di situazioni esistenziali. Non v'è dubbio, per esempio, che, con riferimento alla morfologia dei rispettivi territori, alle condizioni sociali degli abitanti, alla struttura del sistema economico e ai plurisecolari trascorsi storici che le hanno plasmate, tra la Lombardia e la Calabria sussistano differenze che non è eccessivo definire abissali. Il fatto che, nonostante tutto questo, la Costituzione le abbia dotate del medesimo patrimonio di competenze lascia trasparire quale sia stata la *ratio* che ha presieduto alla creazione dell'autonomia loro attribuita. Infatti, se il solo obiettivo perseguito dai padri costituenti fosse stato quello di assicurare alle rappresentanze politiche regionali la possibilità di calibrare le regole da esse adottate sulle specifiche e irripetibili peculiarità dei singoli contesti territoriali, essi ne avrebbero ritagliati i poteri su tali contesti, dotandole di autonomie reciprocamente differenziate (come, peraltro, non si era mancato di sostenere alla vigilia dei lavori della Costituente)[2]. Ma ciò non è avvenuto, perché molto verosimilmente i Costituenti, assegnando alle 15 Regioni ordinarie un identico complesso di competenze, non hanno inteso soddisfare soltanto l'esigenza che i rispettivi legislatori modellassero le discipline da essi prodotte sulle specificità dei territori sottostanti, ma anche – si badi – liberare il legislatore statale dalla necessità di disciplinare per intero le materie assegnate alle Regioni, mettendolo, così, in condizione di concentrare il proprio impegno sulle scelte politiche di fondo: i principi fondamentali – appunto – destinati a essere "implementati" da norme di dettaglio regionali. Usando uno *slogan* coniato in Europa all'indomani dell'introduzione del principio di sussidiarietà, lo scopo perseguito con riferimento allo Stato può essere condensato nella formula "legiferare meno per legiferare meglio". Per questa ragione, alle competenze dei legislatori locali corrispondono simmetriche in-

[2] Per es., Vezio Crisafulli, nel 1945, evocava, sia pure con apertura problematica, "il principio della regione *facoltativa* o *volontaria*" di cui alla Costituzione spagnola della II Repubblica (V. CRISAFULLI, *Interrogativi sulla "Regione"*, in *La Nuova Europa*, 1º luglio 1945, 10). La diversa ipotesi che alle Regioni ordinarie si riconoscesse "la possibilità di domandare uno speciale trattamento", era stata, per contro, avanzata in A.C. dall'on. Mortati, nella seduta del 14 novembre 1946, della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

competenze del legislatore statale. Con la conseguenza che gli atti che violano il riparto sono da considerare invalidi: costituzionalmente illegittimi per incompetenza.

Per le autonomie speciali la situazione è completamente diversa. Le rispettive attribuzioni sono state fissate dagli statuti in termini reciprocamente differenziati. Sono state storicamente costruite come abiti su misura ritagliati sulle peculiari specificità di ogni comunità. Esse, quindi, laddove non coincidano con quelle assegnate alle Regioni ordinarie, non trovano riscontro in simmetriche incompetenze dello Stato. In conseguenza di ciò, non incidono sulla validità, ma sull'efficacia delle leggi da questo adottate. Le quali sono destinate a produrre i propri effetti sull'intero territorio nazionale, senza che vi sia bisogno – a differenza di quanto si sostenne inizialmente in Sicilia – di leggi regionali di recezione, che le traghettino, per restare all'esempio siciliano, da Villa San Giovanni a Messina[3]. Stando così le cose, la prevalenza dell'atto legislativo eventualmente adottato dall'ente ad autonomia speciale in materie esclusivamente contemplate dallo statuto non si fonda sull'invalidità della disciplina nazionale, ma sulla deroga alle norme di cui questa consta, per effetto della preferenza a esso accordata[4].

Non è qui il caso di soffermarsi sulle radici storiche delle due declinazioni del nostro regionalismo, rinvenibili, per le autonomie ordinarie, nel federalismo mitteleuropeo e, per le autonomie speciali, nel regionalismo spagnolo della seconda Repubblica[5].

---

[3] Sulla questione v., nella dottrina dell'epoca, spec. C. LAVAGNA, *Sulle leggi regionali ricettizie*, in *Giur. cost.*, 1959, 652 ss.; C. MORTATI, *Recezione di leggi statali nella Regione e decentramento interno delle funzioni legislative regionali*, *ibidem*, 644 ss.; S. FOIS, *Rinvio, recezione e riserva di legge*, *ivi*, 1966, 385 ss.

[4] Sui caratteri di tale "preferenza", v. ancora A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, cit., 182 ss., cui si rinvia anche per la valutazione critica della dottrina precedente. Molto interessanti sul punto le riflessioni di F. BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho*, II ed., Madrid, 2022, 251 ss., 650 ss., in tema di "prevalencia aplicativa".

[5] Sulle due ascendenze, sia consentito rinviare ad A. D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, 2012 (nonché in *Studi in onore*

Quello che preme sottolineare è che, alle origini, i due regimi di autonomia operavano come rette parallele prive di punti di contatto, salvo un'eccezione, rappresentata dal d.P.R. 616/1977, che ha avviato un processo di omologazione, realizzato dalle norme di attuazione statutaria[6].

È vero che, a livello di normativa di rango costituzionale, una più rilevante eccezione era rappresentata, dall'autonomia statutaria ordinaria riconosciuta, dai rispettivi statuti, alle Regioni Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e Sardegna. Tali Regioni, infatti, avrebbero potuto modificare la disciplina organizzativa contenuta negli statuti costituzionali, ricorrendo alla procedura allora prevista per l'adozione degli statuti regionali ordinari[7]. Ma questa autonomia non è stata mai esercitata. Ricordo – per esempio – che in un convegno presso CNEL in vista del parere che questo avrebbe rilasciato sul d.d.l. cost. da cui sarebbe nata la l. cost. 2/2001[8], sostenni la tesi che la Sardegna e la Valle d'Aosta non dovessero attendere la legge costituzionale, potendo procedere, in via autonoma, alle modifiche dello statuto, mediante il procedimento previsto per gli statuti ordinari, come modificato dalla l. cost. n. 1/1999[9]. Ma tale suggestione rimase – com'era facilmente prevedibile – priva di seguito. Con la conseguenza che le modifiche dovettero attendere il 2001.

---

di Aldo Loiodice, Bari, 2012 e ora in A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016, 21 ss.).

[6] In argomento: A.M. BARONI, *Il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali; la "rincorsa" sul terreno delle funzioni amministrative dopo la riforma del titolo V*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012, II, 769 s.

[7] Art. 54, u.c., St. Sard. e art. 50, u.c., St. V.A., nella versione allora vigente. Sulla questione, fondamentale resta A. ROMANO, *L'autonomia statutaria delle Regioni di diritto speciale*, in *Giur. cost.*, 1971, 1023 ss.

[8] Il parere del CNEL, intitolato *Osservazioni e proposte sul disegno di legge costituzionale n. 4368 Senato* può leggersi in *Riv. dir. cost.*, 1999, 195 s.

[9] La posizione dello scrivente risulta dal parere reso al CNEL, pubblicato, con il titolo *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 208 ss., spec. 213 ss. (nonché in A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 199 ss., spec. 205 ss.).

Ed è proprio nel 2001 che le cose sono cambiate radicalmente. Le leggi costituzionali 2 e 3 di quell'anno hanno, infatti, profondamente mutato le linee portanti del sistema.

In via di estrema sintesi, possono ricordarsi due novità.

Anzitutto, grazie alle leggi costituzionali sopra menzionate, le Regioni ordinarie sono diventate più tedesche e le Regioni speciali più spagnole, per effetto del rafforzamento dei loro connotati distintivi (si pensi, rispettivamente, al rovesciamento dell'enumerazione delle competenze[10] e alle modifiche introdotte al procedimento di revisione degli statuti speciali[11], le quali hanno privato lo stesso del carattere totalmente eteronomo che precedentemente rivestiva).

La seconda novità è rappresentata dall'introduzione nel sistema di elementi di contaminazione, che si sono rivelati i maggiori fattori propulsivi dell'evoluzione del nostro regionalismo. Si tratta, in primo luogo, della previsione della clausola di equiparazione (o di maggior favore)[12], la quale ha, tra l'altro, comportato l'estensione alle autonomie speciali del rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative; in secondo luogo, dell'introduzione di una clausola di asimmetria rivolta a dotare le Regioni ordinarie – con modalità trasparentemente costruite sul calco spagnolo – di autonomia speciale (o, come oggi si dice: differenziata)[13]. Come vedremo più avanti, inoltre, l'omologazione delle Regioni speciali alle Regioni ordinarie è stata accresciuta dal potere, riconosciuto alle prime, di modificare la disciplina organizzativa contenuta negli statuti speciali, fruendo, quindi, di un'autonomia statutaria *sui generis*.

---

[10] …per effetto del quale, le Regioni – al pari degli Stati membri degli ordinamenti federali – sono diventate titolari della competenza legislativa residuale, perdendo, quindi, l'originario carattere di enti a competenze enumerate.

[11] Ci riferisce alla previsione del parere obbligatorio del Consiglio regionale sulle modifiche statutarie di iniziativa governativa o parlamentare, nonché alla sottrazione (in deroga a quanto dispone l'articolo 138 Cost.) al *referendum* confermativo delle modifiche dello statuto speciale.

[12] Art. 10 l. cost. n. 3/2001.

[13] Art. 116, u.c., Cost. In argomento, anche per i richiami alla letteratura, si rinvia ad A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Riv. AIC*, 4/2020.

Se si tiene conto di tutto ciò, può agevolmente percepirsi la distanza dell'assetto attuale rispetto a quello originario. I due circuiti di autonomia, infatti, non si configurano più come rette parallele prive di punti di contatto, ma come elementi di un sistema fluido, nel quale, nonostante la persistenza di elementi distintivi innegabili[14], i confini tra le due figure tendono a confondersi. Come si è visto, infatti, mentre le Regioni ordinarie possono aspirare all'autonomia speciale, le Regioni speciali, che, in difetto della clausola di equiparazione, sarebbero rimaste bloccate entro i confini dei rispettivi statuti, hanno acquisito le nuove competenze riconosciute alle prime dalla riforma del titolo V Cost.[15].

Quanto alle Regioni ordinarie, i tentativi di dotarsi di un regime speciale (o – per riprendere il tenore dell'art. 116, u.c. – di "forme e condizioni particolari di autonomia"), avviati da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, sono attualmente al centro di una vivacissima disputa politica, la quale rende incerto il risultato (o, almeno, il tempo necessario a raggiungerlo). Se, tuttavia, tali processi perverranno a conclusione, si verrebbe a verificare una situazione paradossale, poiché, mentre le Regioni ad autonomia speciale proseguono, attraverso l'elaborazione della Corte costituzionale, la loro marcia di avvicinamento alla simmetria, nel comparto delle Regioni ordinarie si svilupperebbero forme di, più o meno spiccata, asimmetria, rispetto al diritto comune dettato dalla Costituzione. Il che significa – riprendendo una metafora precedente – che alla germanizzazione delle prime corrisponderebbe l'iberizzazione delle seconde.

È, a questo punto, da dire che l'estensione, alle autonomie differenziate, del regime comune delineato dal titolo quinto della Costituzione si poteva predicare anche nel sistema precedente. Non si era, infatti,

---

[14] Si pensi – per esempio – alla competenza a legiferare su materie non assegnate alle Regioni ordinarie (il cui maggior esempio è costituito dalla competenza ordinamentale sugli enti locali) o al principio del parallelismo delle funzioni.

[15] V., comunque, per il rilievo che, se non consolidate da norme d'attuazione statutaria, le ulteriori competenze risultanti dalla giurisprudenza costituzionale presentano un certo grado di volatilità: E. D'ORLANDO, *Genesi, sviluppi e prospettive dell'autonomia speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*, in E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Torino, 2017, 41.

mancato di sostenere che la disciplina in esso compresa si applicasse anche alle Regioni speciali, nei limiti in cui non fosse derogata dai rispettivi statuti[16]. Ma la situazione attuale presenta, rispetto a quel modello, delle differenze sostanziali. Anzitutto, perché, nel sistema originario, l'autonomia ordinaria delle Regioni speciali riguardava esclusivamente l'assetto delle attribuzioni, mentre oggi investe anche profili diversi: si pensi alla caducazione, per effetto della clausola di equiparazione, dei controlli statali previsti dagli statuti. È, inoltre, da considerare che, nel sistema risultante dalla disciplina attualmente vigente, l'assimilazione delle Regioni speciali alle Regioni ordinarie è accentuata dal potere, riconosciuto alle prime, di modificare unilateralmente parte della disciplina contenuta nella legge costituzionale di adozione dello statuto, fruendo, così – come s'è detto – di un'autonomia statutaria in qualche modo equiparabile a quella delle seconde.

2. L'introduzione delle leggi statutarie e la rottura dell'unità sistematica degli statuti speciali

Concentrando l'attenzione su quest'ultima innovazione, va rilevato che essa ha trasformato nel profondo il modo d'essere della specialità regionale. La disciplina statutaria che di questa fissa i contorni risulta, infatti, parzialmente decostituzionalizzata, potendo essere modificata, da parte regionale, tramite una fonte di produzione che costituisce una novità assoluta nel nostro diritto positivo: la legge statutaria[17].

Tale fonte presenta, com'è noto, dei punti di contatto con lo statuto regionale ordinario, sia dal punto di vista del procedimento e del regime giuridico a essa applicabile, sia con riferimento ai limiti cui soggiace.

In relazione al primo profilo, va ricordato che la legge statutaria, pur non richiedendo – a differenza degli statuti ordinari – la doppia deliberazione del Consiglio, esige, come questi, la maggioranza assoluta. Va,

---

[16] A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, cit., 150 ss.

[17] Sui caratteri di tale fonte, sia consentito il rinvio ad A. D'ATENA, *Diritto regionale*, V ed., Torino, 2022, 285 ss. *Adde*, per cenni: M. ROSINI, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali: uno sguardo alla disciplina dell'istituto referendario*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2013, 2 s.

inoltre, ricordato che essa è sottoponibile a *referendum* confermativo ed è soggetta allo stesso controllo preventivo di costituzionalità previsto per gli statuti ordinari, attivabile dal Governo della Repubblica mediante ricorso alla Corte costituzionale, entro 30 giorni dalla sua pubblicazione notiziale.

Per quanto riguarda i limiti, è da considerare che tale fonte, cumulando la competenza assegnata agli statuti ordinari e quella spettante alle leggi elettorali regionali, è assoggettata, oltre che al limite previsto per i primi – l'obbligo di operare "in armonia con la Costituzione" – a un limite in qualche misura assimilabile a quello posto alle leggi elettorali regionali. Si tratta del limite del rispetto dei "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica". È vero che tale limite, corrispondente a quello che contrassegna la competenza legislativa "piena" degli enti ad autonomia differenziata, non coincide, in tutto e per tutto, con il limite dei principi "fondamentali", che caratterizza la competenza "concorrente", cui – come noto – va ascritta la competenza in materia elettorale delle Regioni ad autonomia ordinaria. È, però, incontestabile che esso assolva a una funzione corrispondente, essendo rivolto ad assicurare che le leggi regionali operino all'interno di una cornice comune. Senza contare che è sostenibile – e si è sostenuto[18] – che in materie in cui lo Stato ha perduto il potere di intervenire con norme di dettaglio, i principi "fondamentali" finiscano per fare tutt'uno con i principi "generali" dell'ordinamento.

L'introduzione della legge statutaria trova un parziale precedente nella disciplina contenuta negli statuti sardo e valdostano, cui si è anteriormente fatto cenno. A differenza di quest'ultima, tuttavia, l'introduzione della legge statutaria non si risolve nel semplice riconoscimento, alle entità cui è attribuita, della medesima competenza statutaria attribuita alle Regioni di diritto comune, ma consiste in una competenza – come si è visto – parzialmente diversa, la quale tiene anche conto del passaggio della legislazione elettorale regionale dalla competenza legislativa dello Stato alla competenza concorrente su riparto verticale, al

[18] A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, cit., 162 ss.: ID., *La parabola delle autonomie speciali*, cit., 390 ss.

cui esercizio lo Stato partecipa limitatamente alla fissazione dei principi fondamentali[19].

L'impatto di tale fonte sul sistema è enorme.

Essa, infatti, rompe l'unità sistematica dello statuto speciale. Il quale, in precedenza, costituiva un blocco unico, comprendente sia la disciplina organizzativa che quella delle competenze. Oggi, invece, lo statuto è una fonte deputata esclusivamente a regolare il riparto di queste ultime. Ma anche per questa parte risulta profondamente trasformato: poiché sulla disciplina in esso contenuta reagisce – a quanto si è visto – la clausola di equiparazione (o di maggior favore) di cui all'articolo 10 l. cost. 3/2001.

Di qui, un mosaico piuttosto complesso, risultante dal concorso di fonti diverse: lo statuto speciale, per quanto riguarda la disciplina delle competenze non toccate dalla clausola di equiparazione; il titolo V della Costituzione, le più ampie competenze contemplate dal quale si applicano anche agli enti ad autonomia speciale; le leggi statutarie, per quanto riguarda la forma di governo della Regione (o della Provincia autonoma), e, di nuovo, lo statuto speciale, per ciò che attiene alla disciplina organizzativa non derogata dalla legge statutaria.

È il caso, infine, di rilevare che, per quanto riguarda la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, la rottura dell'unità sistematica dello statuto presenta un profilo ulteriore. Essa, infatti, non è destinata ad avvenire in modo unitario, in virtù di leggi statutarie della Regione, ma in modo differenziato, per effetto di interventi delle due Province autonome in cui questa si articola[20]. Le quali trovano nel potere di adottare leggi statutarie suscettibili di derogare allo statuto costituzionale un significativo elemento del processo di progressivo rafforzamento della

[19] Non può, inoltre, dimenticarsi che, se, con riferimento alla materia elettorale, la legge statutaria fruisce di una competenza più ampia di quella spettante allo statuto ordinario, essa gode, per altri aspetti, di una competenza più ristretta, non essendo abilitata a regolare iniziative legislative diverse da quella popolare né a occuparsi dei Consigli per le autonomie locali (i quali conseguentemente – come ha chiarito la Corte cost., sent. n. 370/2006 – possono essere introdotti mediante leggi regionali ordinarie, adottate nell'esercizio della competenza ordinamentale sugli enti locali).

[20] La l. cost. n. 2/2001, infatti, non riconosce il potere di adottare le leggi statutarie alla Regione, ma alle due Province autonome. V., infatti, l'art. 47, comma 2, St. T.A.A. nella versione da essa emendata.

loro condizione istituzionale. Quel processo, il cui ultimo atto è rappresentato dalla sostituzione dell'unica rappresentanza regionale al Senato della Repubblica con le due rappresentanze provinciali[21]; la quale – tra l'altro – ha avuto l'effetto di risparmiare la collettività regionale dagli effetti depressivi della legge costituzionale sul "taglio delle poltrone". È, infatti, evidente che, se la novella avesse mantenuto la disciplina originaria, tale comunità sarebbe stata rappresentata unitariamente a livello regionale. E, conseguentemente, avrebbe espresso tre, anziché sei, senatori.

3. Le leggi statutarie e la forma di governo

Nell'ambito della competenza rimessa alla legge statutaria, quella indiscutibilmente più rilevante, anche per quanto riguarda la posizione del Consiglio, è la competenza a disciplinare la forma di governo della Regione (o della Provincia autonoma), in termini derogatori rispetto alla disciplina dettata dallo statuto speciale, come modificato dalla l. cost. n. 2/2001[22].

In relazione a questo profilo va segnalata una vistosa differenza tra le modifiche disposte, da tale legge costituzionale, per la Valle d'Aosta

[21] Infatti, l'art. 2, comma 1, lett. *b*), l. cost. n. 1/2022 ha modificato l'art. 57, terzo comma, Cost.: da un lato, riducendo da sette a tre il numero minimo di senatori da garantire a ciascuna Regione (a eccezione di Molise e Valle d'Aosta); d'altro lato, aggiungendo al testo la dizione "o Provincia autonoma". Di conseguenza, il comma, nella sua versione attuale, suona: "Nessuna Regione *o Provincia autonoma* può avere un numero di senatori inferiore a *tre*; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno".

[22] La l. cost. n. 2/2001, infatti, ha modificato gli statuti speciali prevedendo che: "In armonia con la Costituzione e i princìpi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dal presente Statuto, l'Assemblea regionale, con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, stabilisce le modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e di revoca degli Assessori, le eventuali incompatibilità con l'ufficio di Deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici, nonché i rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione" (così, per es. l'art. 9, comma 2, St. Sic. nella formulazione risultante dall'art. 1, primo comma, lett. *f*) della predetta l. cost.; analogamente, gli artt. 2, 3, 4 e 5 l. cost. n. 2/2001, che, tuttavia, menzionano espressamente tra gli oggetti rimessi alle leggi statutarie la "forma di governo" della Regione o della Provincia autonoma).

e la Provincia autonoma di Bolzano da un lato e quelle adottate per la Sicilia, la Sardegna, il Friuli-Venezia Giulia e la Provincia di Trento dall'altro. Queste ultime, ponendosi in linea di assoluta continuità con la soluzione accolta, per le Regioni ad autonomia ordinaria, dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, prevedono che, fino a quando non intervenga una legge statutaria eventualmente derogatoria, trovi applicazione la forma di governo centrata sull'elezione diretta del Presidente regionale[23]. Invece, per quel che concerne la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e la Provincia autonoma di Bolzano, la l. cost. n. 2/2001 ha disposto che, se non derogata dalle leggi statutarie, seguiti a ricevere applicazione la forma di governo originariamente contemplata dallo statuto speciale: la forma di governo parlamentare[24].

Benché tali soluzioni potessero essere ribaltate dalle leggi statutarie, questo non si è storicamente verificato.

---

[23] Per effetto della l. cost. n. 2/2001, negli statuti delle entità sub-statali citate sono state inserire due statuizioni, rispettivamente, del seguente tenore (salvo che per le varianti derivanti dalla denominazione della Regione [o Provincia autonoma] e del rispettivo organo legislativo): "Il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dell'Assemblea regionale. / Il Presidente della Regione nomina e revoca gli Assessori, tra cui un Vicepresidente che lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento"; "Fino alla data di entrata in vigore della legge prevista dall'articolo 9 dello Statuto della Regione siciliana, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto. L'elezione è contestuale al rinnovo dell'Assemblea regionale" (così i commi 1 e 2, art. 1, comma 2, l. cost. n. 2/2001; disposizioni analoghe si trovano negli artt. 3, 4 e 5 della l. cost. n. 2/2001, più volte citata).

[24] Per la Valle d'Aosta, v. l'art. 2, comma 2, l. cost. 2/2001: "Le disposizioni di cui all'articolo 33 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta continuano ad applicarsi sino alla data di entrata in vigore della legge regionale che disciplina le modalità di elezione del Presidente della Regione e degli assessori, di cui al secondo comma dell'articolo 15 del medesimo Statuto, come modificato dal comma 1 del presente articolo". Quanto alla Provincia autonoma di Bolzano, la tecnica usata è diversa. Infatti, lo scostamento dalla forma parlamentare originariamente prevista dallo Statuto speciale è disposto limitatamente alla Provincia autonoma di Trento (così l'art. 4, comma 2, l. cost. n. 2/2001: "Fino alla data di entrata in vigore della legge provinciale prevista dall'articolo 47 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, come modificato dal comma 1 del presente articolo, nella provincia di Trento il Presidente della Provincia è eletto a suffragio universale e diretto").

Ciò – come è ovvio – è accaduto quando tali atti si sono astenuti dal regolare la forma di governo, limitandosi a dettare la disciplina elettorale[25]. Ma si è verificato anche quando essi sono intervenuti in materia di forma di governo. Anche in questo caso, infatti, la disciplina dettata dagli stessi non ha sovvertito la scelta compiuta dalla legge costituzionale più volte citata[26].

Ciò non significa che la disciplina regionale o provinciale si sia attenuta pedissequamente al paradigma, di volta in volta, risultante dalla l. cost. 2/2001. Non mancano, infatti, delle innovazioni, che, pur senza alterare le linee portanti della forma di governo, ne hanno offerto una declinazione parzialmente diversa[27].

Tra tali innovazioni, quelle di maggior rilievo riguardano la regione Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano. Esse, infatti, non si sono limitate a mantenere la forma di governo parlamentare che alle stesse si applicava in precedenza, ma, mutuando una soluzione accolta dalla legge fondamentale tedesca del 1949[28] (e già anticipata, nella no-

---

[25] Come si è verificato in Sardegna, la cui l. statutaria n. 1/2013 contiene esclusivamente la disciplina elettorale.

[26] Infatti, mentre le leggi statutarie della Sicilia (n. 26/2020), della Provincia autonoma di Trento (n. 2/2003) e del Friuli-Venezia Giulia (n. 17/2007) hanno mantenuto l'elezione diretta del Presidente dell'ente, quelli della Valle d'Aosta (n. 21/2007) e della Provincia autonoma di Bolzano (n. 5/2013 [su cui M. ROSINI, *Sistema elettorale e forma di governo della Provincia autonoma di Bolzano: le novità della legge statutaria n. 5 del 2013*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2013] e n. 141/2017) hanno conservato la forma di governo parlamentare.

[27] Si pensi al riconoscimento di un effetto immediatamente dismissivo all'approvazione delle mozioni di sfiducia (art. 7, comma 5, l. prov. Tn, n. 2/2003; sulla differenza tra la decadenza automatica e l'obbligo di dimissioni, v., con riferimento allo statuto abruzzese, Corte cost., sent. n. 12/2006), o alla previsione della sfiducia individuale nei confronti degli assessori (art. 7, comma 7, l. prov. Tn, n. 2/2003). Sugli elementi rivolti a rafforzare la posizione della Assemblea regionale siciliana, contenuti nella l. statutaria n. 26/2020: M. ARMANNO, *La nuova legge statutaria della Regione siciliana. Much ado about nothing?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020 (disponibile in: *http://www.osservatoriosullefonti.it*), 1327. Invece, sulle disposizioni volte a rafforzare il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, di cui alla l. prov. statutaria n. 14/2017, v. F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, Torino, 2021, 96.

[28] Art. 67, comma 1, *GG*.

stra Assemblea costituente, da una proposta dell'on. Egidio Tosato)[29], hanno introdotto l'istituto della sfiducia costruttiva, prevedendo che le mozioni di sfiducia debbano essere munite dell'indicazione del Presidente con il quale intendono sostituire quello che sono rivolte a sfiduciare.

Le due discipline previste dalle leggi statutarie valdostana e bolzanina, se sono accomunate dalla previsione che la mozione di sfiducia debba contenere l'indicazione del successore designato alla carica di Presidente e che essa vada approvata a maggioranza assoluta, si differenziano per un aspetto non secondario. Infatti, mentre la normativa della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, prevedendo che la mozione indichi anche i nominativi dei futuri assessori, dispone che la sua approvazione determini la cessazione dalla carica del Presidente sfiduciato e il contestuale subentro del nuovo Presidente e della nuova Giunta[30], quella della Provincia autonoma di Bolzano, stabilendo che la mozione indichi il nome del Presidente designato e il numero (non i nominativi) degli assessori designati, richiede che per la successiva nomina di questi ultimi debba attendersi un'apposita votazione da parte del Consiglio, con le modalità contemplate dall'art. 68, comma 1, della stessa legge provinciale statutaria[31].

---

[29] La proposta è stata presentata il 5 settembre 1947, nella II Sottocommissione. Su essa: S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo. "Il Governo di legislatura"*, Milano, 1984,15 s.; F. BRUNO, *Egidio Tosato*, in *Nomos*, 3/2017, 4. In generale sulle diverse proposte avanzate in A.C. in materia di forma di governo, oltre a S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo*, cit., 13 ss.; G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, III, Milano 1984, 5 ss.

[30] Art. 5 l. reg. n. 21/2007. In letteratura: E. ALBANESI, *La forma di Governo*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Valle d'Aosta*, Torino, 2020.

[31] Art. 71 l. prov. n, 141/2017. Su tale disciplina: F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, cit., 95 s. (e, con riferimento alla legge statutaria Bz del 2013, la quale è nella sostanza confermata da quella attualmente vigente: M. ROSINI, *Sistema elettorale e forma di governo della Provincia autonoma di Bolzano: le novità della legge statutaria n. 5 del 2013*, cit.).

4. Il mantenimento della forma di governo parlamentare da parte della Regione Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano: una scelta in controtendenza

Non è, qui, il caso di soffermarci sulle implicazioni di questa innovazione e sulla sua efficacia razionalizzante, un tema ripreso e diffusamente discusso all'interno del dibattito sulle riforme istituzionali degli ultimi decenni del secolo scorso[32]. Quello che va evidenziato è che le due autonomie speciali, optando per la forma di governo parlamentare, hanno operato in netta controtendenza rispetto alla restante realtà nazionale.

Si tratta di un dato del massimo rilievo.

Per rendersene conto, può richiamarsi il caso del Friuli-Venezia Giulia: una Regione nella quale il ripristino (non, pertanto – a differenza che in Valle d'Aosta e a Bolzano –, il mantenimento) della forma di governo parlamentare era stato tentato, nel 2002, sotto la presidenza Illy. Ma questa soluzione, al termine di una vicenda piuttosto tormentata, non ha superato il *referendum* confermativo[33]. Con la conseguenza che – com'è noto – in Friuli-Venezia Giulia permane la forma di governo basata sull'elezione popolare del Presidente.

Il caso richiama un'antica profezia formulata da Rosanna Tosi per gli statuti ordinari[34]. Mi riferisco all'osservazione che la presenza, nel procedimento di formazione di tali atti, del possibile *referendum* confermativo avrebbe reso puramente teorica la possibilità di abbandonare l'elezione diretta del Presidente regionale. Per l'ovvia ragione che il

---

[32] Per una successiva rivisitazione di quel dibattito, v. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, cui si rinvia anche per i riferimenti bibliografici.

[33] Per tutti: A. MORRONE, *Può il Friuli-Venezia Giulia fare "marcia indietro" sulla forma di governo regionale?*, in *www.forumcostituzionale.it*; 2002; S. BANDINI, *La forma di governo regionale*, in E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, cit., 334 s.

[34] R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000.

corpo elettorale preferisce scegliere direttamente il Presidente, anziché scegliere chi lo sceglie[35].

Ciò si sarebbe potuto verificare anche in Valle d'Aosta e nella Provincia autonoma di Bolzano, ma non è accaduto. La soluzione adottata dal Consiglio di Valle e dal Consiglio provinciale è stata, infatti, accettata senza difficoltà dalle rispettive comunità[36].

Verosimilmente, questo stato di cose affonda le sue radici nella circostanza che tali comunità, entrambe alloglotte, sono tenute insieme da una identità culturale particolarmente forte: quella identità culturale che solo il fattore linguistico può determinare[37]. Una identità, che conferi-

---

[35] Il che – sia consentito aggiungere di passaggio – offre elementi di riflessione anche in relazione alle ipotesi di riforma costituzionale attualmente sul tappeto con riferimento alla forma di governo nazionale, le quali, al di là delle incertezze e degli elementi ancora confusi, risultano centrate – come noto – sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica o del Presidente del Consiglio dei Ministri.

[36] Per nessuna delle due leggi statutarie è stata presentata richiesta di *referendum* confermativo. È significativo, inoltre, che in Valle d'Aosta il *referendum* propositivo volto a introdurre l'elezione diretta del Presidente è fallito nel 2007, per mancato raggiungimento del *quorum* strutturale richiesto. Sulla vicenda: R. LOUVIN, *Referendum propositivo regionale: il bilancio della prima esperienza*, in *https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/R_Lo/R_Louvin-referendum-propositivo-18_12_07.pdf.*

[37] Nella letteratura giuridica più recente: G. DE VERGOTTINI, *La lingua come fattore identitario: un'introduzione*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Messina, 27-29.10.2022, in *Riv. AIC*, 2023, 102 ss. Sul regionalismo come strumento di tutela delle identità linguistiche minoritarie, di estremo interesse: R. TONIATTI (a cura di), *La tutela delle minoranze linguistiche*, Trento, 2023 (e-book dell'Università di Trento: *https://iris.unitn.it/retrieve/ea06c4e0-3017-4ece-a933-9c77e1697f71/La%20rappresentanza%20delle%20minoranze%20linguistiche.pdf*). Sul ruolo della componente culturale negli Stati federali multinazionali, spec.: A.G. GAGNON, *Oltre la "Nazione unificatrice" (in difesa del federalismo multinazionale)*, trad. di F. Torchi, Bologna 2008; S. MABELLINI, *La "diversità culturale" delle Regioni in Europa: un fattore di dis-integrazione dei territori?*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2018. Sui termini della questione in Italia: S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999. Con specifico riferimento al Regno Unito e al Belgio, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano 2008, 12 ss.; alle esperienze belga e spagnola, A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, 2010. Infine, per una comparazione tra il caso sardo e quello scozzese, G. DEMURO, F. MOLA, I. RUGGIU, *Identità e autonomia in Sardegna e*

sce al gruppo una particolare coesione, la quale riduce il maggior rischio che la previsione dell'elezione diretta del Presidente ha inteso scongiurare.

Si tratta del rischio che le entità regionali abbiano una consistenza così debole da non resistere alle segreterie nazionali dei partiti, come avveniva nel primo regionalismo. Basti pensare all'effetto domino, che si verificava, quando alla crisi di governo nazionale seguivano, quasi in automatico, parallele crisi delle giunte regionali costruite sulla medesima coalizione politica. Del resto, non è un caso che la scelta della forma di governo centrata sull'elezione del Presidente sia stata adottata in uno dei momenti di maggiore debolezza politica delle Regioni italiane: quando la nascita del primo Governo D'Alema fu resa possibile dallo spostamento di una forza politica dallo schieramento di centro-destra allo schieramento di centro-sinistra. Si tratta del c.d. ribaltone, che è stato puntualmente seguito da paralleli "ribaltini" nei Consigli regionali[38].

Allora ci si rese conto che, nel momento in cui si divisava di rafforzare molto significativamente le competenze delle Regioni, tali enti non avrebbero potuto seguitare a essere, in larga misura, diretti dalla Capitale. Onde la scelta dell'elezione diretta del Presidente della Regione[39].

Questa soluzione ha indiscutibilmente conseguito il risultato voluto. Dal momento che oggi i Presidenti regionali eletti direttamente dal cor-

---

Scozia, Rimini 2013. È, appena il caso di rilevare che la lingua, pur essendo il maggior fattore identitario di una comunità sub-statale, non è l'unico, come da anni non si stanca di ricordarci Peter Häberle, che sottolinea il ruolo centrale della radice antropologico-culturale nei processi federativi e in quelli di regionalizzazione. Cfr., per es.: P. HÄBERLE, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994, anche con riferimento al "miracolo" culturale della rinascita dei *Länder* orientali; ID., *Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime*, in *Arch. des öff. Rechts* (118), 1993; ID., *Federalismo e regionalismo come pluralismo territoriale e divisione dei poteri culturali*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2013.

[38] …che si verificarono – talora in modo non indolore – in Calabria, Campania, Molise e Sicilia. Sulla vicenda: M. OLIVETTI, *La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, in *federalismi.it*, 2/2009.

[39] Sulla l. cost. n. 1/1999, che consacrò tale scelta, per tutti: v. ancora M. OLIVETTI, *La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, cit., nonché, con riferimento specifico al tema della questione di fiducia: D. CODUTI, *La questione di fiducia tra statuti regionali e regolamenti consiliari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2010.

po elettorale presentano una forza e una capacità di tenuta, rispetto a pretese avanzate da Roma, di cui i loro predecessori, in genere, mancavano.

Ma tutto ciò – come noto – ha un costo. Poiché al rafforzamento della figura presidenziale corrisponde l'indebolimento dei Consigli regionali[40]. I quali non trovano un adeguato elemento di bilanciamento nel rapporto fiduciario che lega il Presidente della Giunta al Consiglio, poiché l'introduzione del *simul-simul* ha determinato la pratica atrofizzazione dell'istituto, essendo poco realistico immaginare la vocazione al suicidio (politico, beninteso) dei consiglieri regionali[41].

Questo, tra l'altro, spiega l'enorme ritardo registratosi nell'adozione degli statuti ordinari, dopo l'entrata in vigore della l. cost. 1/1999, al quale non era estraneo – come all'epoca mi confidò qualche Presidente di Consiglio regionale – la consapevolezza che il mantenimento della forma di governo che la Corte costituzionale qualifica "normale"[42] avrebbe decretato una decisa perdita di ruolo da parte delle assemblee legislative, le quali, in precedenza, costituivano il centro dell'assetto istituzionale della Regione.

---

[40] In proposito, v., anche per le considerazioni finali sulla pedagogia dell'esperienza regionale, con riferimento alle ipotesi di riforma nazionale accomunate dall'inflazionato *slogan*: "il Sindaco d'Italia", A. D'ATENA, *Il Presidente della Regione. Un caso di dissociazione tra potere e responsabilità?*, in *Rass. parl.*, 4/2012 (nonché in ID., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016, 126 ss.).

[41] Il dato è incontroverso. Sulla conseguente emarginazione dei Consigli, ci si può limitare a richiamare il *Quaderno* 2009 de *Il Filangeri*, dal titolo *Nuove regole per i nuovi Consigli regionali*, con scritti di V. LIPPOLIS, *Le prospettive di riforma dei Consigli regionali e l'equilibrio della forma di governo*; G. RIVOSECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*; M. CARLI, *La marginalità dei Consigli regionali: qualche suggerimento per evitarla*; P. CAVALERI, *Ambiguità del ruolo attribuito ai Consigli regionali dai nuovi Statuti ordinari*; C. PINELLI, *Il ruolo dei Consigli e la legislazione regionale*; L. VANDELLI, *Nuove regole per i nuovi Consigli regionali: conclusioni*. Più di recente, per un'efficace rassegna degli inconvenienti e dei rischi connessi al principio del *simul-simul*: A. RUGGERI, *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, in A. RUGGERI, G. D'AMICO, L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, Torino 2017, 2 s.

[42] Corte cost., sent. n. 379/2004.

Ma la Regione Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano non si sono trovate di fronte a questo difficile dilemma. Infatti, la forte coesione delle rispettive comunità trova espressione nella centralità, se non, almeno in alcune fasi, nella posizione egemonica, di partiti locali fortemente identitari, come l'*Union valdôtaine* e la *Südtiroler Volkspartei*[43]. Il che rappresenta un'efficace difesa nei confronti di eccessive ingerenze romane. E non rende, quindi, necessario depotenziare, a questo fine, le rispettive assemblee legislative.

[43] È questa, verosimilmente, la ragione che ha indotto gli artefici della l. cost. n. 2/2001 a stabilire solo per tali entità sub-statali una deroga alla regola dell'elezione diretta del Presidente, cui andavano decisamente i favori della maggioranza parlamentare. È, peraltro, da dire che, mentre nella Provincia autonoma di Bolzano, il sistema partitico ha assicurato una notevolissima stabilità dei Governi, la Valle d'Aosta ha attraversato fasi di acutissima turbolenza. In argomento v. G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in Liber amicorum *per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, n. 7 della Collana di studi di *Consultaonline*, 2020 (*https://giurcost.org/COLLANA/5.pdf*), 505 ss., nonché, per un confronto con la situazione sussistente nella Provincia autonoma di Bolzano, 517 ss.; R. LOUVIN, *Referendum propositivo regionale: il bilancio della prima esperienza*, cit.; F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, cit., 104 s.

IL VOTO CONSILIARE SUL BILANCIO REGIONALE

Camilla Buzzacchi

SOMMARIO: *1. L'omogeneità della materia "bilancio" tra Stato e autonomie. 2. I vincoli del sistema di finanza pubblica allargata: armonizzazione e coordinamento. 3. Il rapporto tra Consiglio e Giunta. 4. La programmazione finanziaria: ciò che precede e segue il voto consiliare. 5. Il potere di bilancio nelle Regioni con regime finanziario speciale.*

1. L'omogeneità della materia "bilancio" tra Stato e autonomie

L'antica prerogativa della decisione di finanza pubblica ricade tra le competenze dell'organo rappresentativo: dunque del Parlamento a livello nazionale, del Consiglio a livello regionale e comunale.

Si tratta di una decisione relativa all'approvazione del sistema di raccolta delle risorse finanziarie e all'approvazione della destinazione delle medesime verso obiettivi di comune utilità: da qui la valenza "autorizzatoria" della funzione attribuita all'organo rappresentativo, ovvero una valenza che ha strettamente a che fare con la forma di governo. Sia essa quella dello Stato o di un ente territoriale.

Vi è dunque una sorta di omogeneità se si ragiona sul bilancio dello Stato e sui bilanci delle autonomie, per una medesima logica che le accomuna e che presenta una precisa origine storica. Il principio del *no taxation without representation* vale tanto per la decisione finanziaria del legislatore nazionale che per quella del legislatore regionale. L'antica massima inglese richiamata può essere letta anche in prospettiva rovesciata, per sottolineare come non sia soltanto il carattere democratico-rappresentativo del decisore a legittimare il prelievo fiscale, ma che sia questo a conferire alla rappresentanza politica pienezza di significato. La regola del *no representation without taxation* indicherebbe così che solo se una rappresentanza politica incide sulle sostanze dei suoi elettori, la

vigilanza democratica di questi può risultare efficace[1]. Ma in più dal 2011 si è assistito a un'omogeneizzazione dichiarata, diretta in prima persona dallo Stato, che consente oggi di ragionare sull'assetto finanziario e contabile delle Regioni secondo le coordinate che contraddistinguono la manovra di finanza pubblica dello Stato. Il d.lgs. n. 118/2011 è stato infatti il momento di partenza per operare quell'armonizzazione dei sistemi contabili delle autonomie sul modello di quello del centro che permette di ragionare oggi con la medesima terminologia con riferimento ai documenti di bilancio; con la stessa scansione temporale con riferimento ai vari passaggi della programmazione; con la medesima cornice di controlli, se si considera come la legislazione finanziaria delle Regioni sia oggi sottoposta alle verifiche del medesimo organo di controllo contabile sulle amministrazioni dello Stato, ovvero la Corte dei conti.

Se è vero che sempre maggiori sono le analogie tra le funzioni del Consiglio e le funzioni del Parlamento in merito alla materia del bilancio, tuttavia i vincoli a cui soggiace il primo organo rimangono decisamente più impegnativi e incidono in maniera significativa sulla sua capacità di definire l'ammontare delle risorse e la loro destinazione. L'obiettivo della presente riflessione è di evidenziare questi vincoli, che si spiegano in ragione di due condizionamenti: il primo è quello delle logiche che governano un sistema di finanza pubblica allargata e che giustificano compressioni dell'autonomia di bilancio della Regione; il secondo è quello dei rapporti tra Consiglio e Giunta. Come si è segnalato, sul piano della decisione di finanza pubblica si gioca ampiamente il modello di forma di governo – e molteplici evoluzioni degli ultimi anni conducono a interrogarsi sul ruolo dell'uno e dell'altro organo in tema di manovra finanziaria.

È bene infatti chiarire che nel momento presente il voto sulle leggi di bilancio e di stabilità – posto che entrambi i documenti fanno parte dell'ordinamento contabile di queste istituzioni – non esaurisce il potere di decisione rispetto alle risorse finanziarie. Esso è un passaggio fondamentale ma è preceduto e seguito da ulteriori passaggi, nei quali le

[1] Cfr. A. D'ATENA, *Considerazioni introduttive*, in ISSiRFA – CNR, *Le parole chiave del federalismo fiscale*, Roma, 2009.

competenze del Consiglio arretrano di fronte a quelle della Giunta: cosicché sarebbe poco corrispondente al vero un giudizio sulla portata delle prerogative del Consiglio che non tenga in considerazione le fasi che preparano il voto sul bilancio e quelle che aggiustano a posteriori le previsioni finanziarie. Pertanto, la riflessione spazierà su alcuni momenti temporalmente diversi rispetto al voto della legge di bilancio; e su alcuni contenuti finanziari che non sono contenuti nella legge di bilancio ma in altri atti e documenti e che contribuiscono a definire il sistema dei rapporti tra Giunta e Consiglio.

Il primo tema che si intende affrontare è dunque quello di questi sistemi di vincoli, che ridimensionano l'estensione dell'autonomia di bilancio del Consiglio: vincoli che non si applicano differentemente in ragione della qualità dell'autonomia e dunque operano indistintamente nei confronti delle Regioni speciali e di quelle ordinarie. La Corte è stata chiara a tale riguardo:

> la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica consente allo Stato di imporre alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome limiti analoghi a quelli che valgono per le Regioni a statuto ordinario, nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento degli accordi che si rendano necessari secondo le sentt. n. 82/2015, 120/2008, 169 e 82/2007, 353/2004.

Ancora, la sentenza n. 156/2015 ha ritenuto che sia

> naturale che derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (sentenza n. 175 del 2014).

La precedente sentenza n. 236/2013 aveva sancito che

> le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale

e non devono "ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato".

Un secondo ordine di ragionamenti può invece basarsi sulle peculiarità dei sistemi di autonomia speciali e delle Regioni alpine in particolare. Sul piano delle decisioni finanziarie si riscontrano infatti alcune specificità che mettono in gioco la responsabilità degli eletti nei Consigli – provinciali e regionali – e che aprono spazi a una maggiore valorizzazione di queste assemblee.

2. I vincoli del sistema di finanza pubblica allargata: armonizzazione e coordinamento

Per vincoli che incombono su tutte le amministrazioni del territorio, a prescindere dal regime di autonomia – come ripetutamente confermato dalla Corte costituzionale – si intendono prerogative dello Stato, che possono avere variabile contenuto: chiedere un contributo a sostegno dell'indebitamento dello Stato, limitare la spesa delle amministrazioni o non effettuare trasferimenti dello Stato a favore delle medesime. Come si legge dalla Relazione per la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale *Le manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali* del 2018

> Variegate sono le forme di concorso alla finanza pubblica e, in particolare: a) il patto di stabilità interno, sostituito dal 2016 dal pareggio di bilancio di cui alla legge n. 243/2012; b) il taglio dei trasferimenti dello Stato; c) il versamento di risorse al bilancio dello Stato; d) la revisione della spesa, con correlati risparmi/versamenti per il bilancio dello Stato; e) l'assunzione di funzioni statali, con correlati risparmi per il bilancio dello Stato; f) obblighi di contenimento di specifiche voci di spesa (riguardanti il personale, di rappresentanza, convegni, autovetture, formazione, ecc.). Nel tempo, tali interventi sono stati spesso accompagnati dal blocco delle aliquote dei tributi propri di regioni ed enti locali, con l'obiettivo di evitare che le manovre a carico degli enti si traducessero, non già in riduzione della spesa corrente, bensì in aumento della pressione fiscale.

Tali vincoli hanno avuto l'effetto di determinare in misura crescente una minimizzazione degli elementi di asimmetria[2]: operano come potenti strumenti di omogeneizzazione nella titolarità dello Stato, dal momento che essi sono stati ricondotti a vere e proprie potestà del centro. Le funzioni di coordinamento e di armonizzazione – corrispondenti a due titoli diversi di competenza, ma esercitati praticamente con la medesima incisività – hanno trovato legittimazione, a parere del giudice delle leggi, nell'appartenenza della Repubblica all'ordinamento sovranazionale, che ha riflessi precisi e marcati nei confronti del nostro regionalismo[3]. Anche se in più esiste un'espressa previsione in tal senso: il primo comma dell'art. 8 della l. n. 196/2009 (integrato dalla l. n. 39/2011) prevede che "le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal DEF". Quindi al di là del contributo della Corte, il dato normativo si presenta già molto netto.

Per quanto riguarda la potestà del coordinamento, la definizione datane da Vittorio Bachelet come "l'insieme delle disposizioni volte ad assicurare l'armonico orientamento di determinate istituzioni verso fini comuni, pur essendo quelle regole stesse finalizzate a mantenere l'auto-

---

[2] Per quanto segue sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Il finanziamento delle Regioni ordinarie*, in R. TONIATTI (a cura di), *Le relazioni tra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di regionalismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970- 2020)*, Trento, 2022; e *L'autonomia asimmetrica come valorizzazione di peculiarità localizzate in un quadro di unità e solidarietà*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022.

[3] Vasta è la letteratura riguardante l'armonizzazione. Tra i tanti si rinvia ad A. BRANCASI, *La travagliata armonizzazione dei bilanci pubblici*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 5, 2010; M. DEGNI, *L'armonizzazione dei bilanci degli Enti della pubblica amministrazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013; G. RIVOSECCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, 17, 2016; L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, in *Nomos*, 3, 2017; G. LUCHENA, *Dalla compartecipazione regionale delle risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: inversione della finanza derivata e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento*, in *Rivista AIC*, 3, 2019.

nomia dei soggetti interessati"[4] è orientata a salvaguardare il fenomeno autonomistico pur nel perseguimento di interessi dell'intera comunità, che non ammettono di essere compromessi. Ma tale formulazione, rispettosa dei valori dell'autonomia, ha trovato solo parziale riscontro nell'applicazione delle disposizioni in cui si è tradotto il coordinamento: il legislatore ha usato la prerogativa in esame per vincolare decisioni delle autonomie con discipline che non si sono limitate alla dimensione del principio; e la legittimazione di tale potestà è stata individuata nell'obbligo di rispetto dei vincoli finanziari dell'ordinamento dell'Unione. Il fulcro di questi vincoli risiede infatti nell'obiettivo dell'equilibrio di bilancio, che è obbligo di risultato di derivazione sovranazionale: la revisione costituzionale del 2012, nel conformarsi al *Trattato europeo sulla stabilità, il coordinamento e la governance* dello stesso anno, ha coinvolto anche le Regioni[5] negli obiettivi di finanza pubblica, al conseguimento dei quali sono chiamate tutte le amministrazioni.

Questa è la prospettiva che ha contraddistinto la lettura del coordinamento da parte della Consulta, che ha grandemente contribuito al rafforzamento dello spazio di decisione unilaterale dello Stato. Ancora con le parole della Relazione per la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 2018,

> il coordinamento della finanza pubblica è materia 'finalisticamente orientata', il cui esercizio può porre limitazioni indirette all'autonomia

[4] Invariabilmente si richiama la voce di V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia diritto*, X, Milano, 1962, 631 ss.

[5] Tra i tanti interventi che hanno affrontato la questione si rinvia ad alcuni dei più significativi: in ordine cronologico N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Regioni*, 5-6, 2012; F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, 1, 2014; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul "pareggio di bilancio"*, in *Regioni*, 1-2, 2014 e F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, 6, 2014.

Sia consentito rinviare a *Il controllo di legalità finanziaria a garanzia del principio democratico e della responsabilità di mandato*, in *Rivista della Corte dei conti*, 6, 2019 e *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020.

degli enti territoriali (sentt. n. 36 e 414/2004, 35/2005). Tale natura finalistica legittima, di conseguenza, l'imposizione di vincoli alle politiche di bilancio degli enti territoriali per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali, a loro volta condizionati da obblighi comunitari. Per ciò che concerne i requisiti delle norme statali recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la Corte costituzionale ha individuato due condizioni:

- le norme devono limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente;
- non devono prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi, lasciando che siano gli enti territoriali, nell'ambito della propria autonomia, a definire tali strumenti.

L'essenza del coordinamento della finanza pubblica[6] è dunque il concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica: la sentenza n. 138/2013 ha individuato il suo contenuto nel "rispetto delle regole di convergenza e stabilità dei conti pubblici provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale": la successiva sentenza n. 39/2014 ha addirittura qualificato le varie manovre economiche del governo come "principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma e 119, secondo comma, della Costituzione", elevando al massimo rango i vincoli del coordinamento. La Corte ha ritenuto esistere un legame genetico tra vincoli interni e comunitari in materia di finanza pubblica e tale legame giustifica il potere di coordinamento dello Stato, in quanto esso "attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale". Infatti, il patto di stabilità esterno e, più in generale, i

[6] Sulla competenza del coordinamento finanziario G.M. SALERNO, *Coordinamento finanziario, autonomie speciali e coesione nazionale*, in *Federalismi*, 23, 2008; A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Federalismi*, 19, 2011; L. CAVALLINI CADEDDU, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, in *Federalismi*, 2011; G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, ID., *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *ISSiRFA*, 2013.

vincoli di finanza pubblica "obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche". Tale prospettiva ha dato luogo a un complesso sistema di controlli contabili sulle autonomie, che sono stati qualificati con la sentenza n. 40/2014 come "operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica", poiché "il patto di stabilità ha assunto cogenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato"[7]. Ma oltre a queste pronunce che hanno dovuto valutare la legittimità delle "declinazioni" del coordinamento può essere interessante la lettura che ne ha fatto la Corte dei Conti in un'audizione parlamentare del 2014. Essa ha qualificato una 'competenza *passe-partout*' il coordinamento della finanza pubblica: ha infatti denunciato il ricorrere di normative vincolistiche stringenti, che non si limitano a porre norme-obiettivo su saldi, ma introducono profili puntuali incidenti sulla potestà di spesa[8]. La concezione del "coordinamento" delle origini pare così assai lontana, letteralmente fagocitata da un raggio di intervento statale che, benché formalmente non di natura esclusiva, opera come un vero e proprio grimaldello[9] suscettibile di svuotare di spessore l'autonomia delle Regioni. I vincoli, che tale titolo di competenza incorpora, agiscono dal 2012 su due fronti: ci sono quelli del Titolo V e quelli della legge rinforzata n. 243/2012, che tra l'altro prevede in maniera differente l'equilibrio che si applica allo Stato da quello che si applica alle Regioni: per le autonomie esso significa effettivamente l'obbligo della parità tra en-

---

[7] Cfr. ancora le riflessioni di C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in *Diritti regionali*, 1, 2018 e *L'autonomia regionale e la sfida della stabilità finanziaria*, in G. DELLE DONNE (a cura di), *Un'idea esagerata di autonomia*, Bolzano, 2016.

[8] CORTE DEI CONTI, *Audizione sulle problematiche conferenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale*, 24 aprile 2015.

[9] Secondo l'espressione di cfr. G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Regioni*, 4, 2012, 803 ss.

Si veda anche Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unita economica nello Stato autonomista italiano*, in *Regioni*, 5-6, 2014, 980 ss.

trate e spese[10], diversamente dallo Stato, che soddisfa la regola dell'equilibrio purché sia rispettato il livello di disavanzo concordato a livello europeo[11]. La circostanza ha fortemente condizionato queste amministrazioni sul lato della spesa, ma non ha mancato di riflettersi anche sul versante delle fonti di finanziamento. In più la normativa degli ultimi dieci anni – soprattutto le leggi di bilancio dello Stato – ha richiesto tassativamente il concorso degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica: dunque un concorso delle autonomie al risanamento della finanza del sistema pubblico allargato.

Passando alla "materia" dell'armonizzazione, si tratta di un ambito di normazione coerente con le regole fiscali dell'Unione e altrettanto coerentemente va assegnata allo Stato centrale, se l'esigenza di contabilizzare i flussi sulla base di quadri di bilancio trasparenti, confrontabili e il più possibile completi e veritieri – ai fini del controllo democratico[12] – determina processi di omogeneizzazione da parte di tutti i livelli

---

[10] Il passaggio è ben chiarito dalla Relazione per la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 2018, 60 ss.: mentre la legge n. 243/2012 in origine recava una formulazione dell'art. 9 che prevedeva 4 diversi saldi (a preventivo e a consuntivo, in termini di competenza e di cassa, di parte corrente e del totale delle entrate e spese finali), con la legge n. 164/2016 è stata introdotta la significativa modifica «in favore di una regola di finanza pubblica che richiede solo l'equilibrio tra entrate finali e spese finali, in termini di competenza finanziaria potenziata (differenza tra la somma dei primi 5 Titoli delle entrate del bilancio armonizzato e, cioè, entrate di natura tributaria, trasferimenti correnti, entrate extratributarie, entrate in conto capitale, entrate da riduzione di attività finanziarie e la somma dei primi 3 Titoli delle spese e, cioè, spese correnti, spese in conto capitale e spese per incremento di attività finanziarie)». Si perviene pertanto a un unico saldo non negativo in termini di competenza tra entrate finali e spese finali, al netto delle voci attinenti all'accensione o al rimborso di prestiti, sia nella fase di previsione che di rendiconto che, nell'analisi della Commissione Parlamentare, è idoneo ad «assicurare gli equilibri di finanza pubblica, semplificare i vincoli generali di finanza pubblica degli enti territoriali, riqualificare la spesa e fornire un quadro certo agli enti territoriali per una programmazione di medio-lungo periodo, volta, tra l'altro, a rilanciare gli investimenti sul territorio».

[11] Secondo l'analisi G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, 49 ss.

[12] Osserva F. GUELLA, Pacta sunt servanda, *armonizzazione dei bilanci pubblici e buon senso. Le ragioni della Corte costituzionale per normalizzare l'ordinamento finanziario comunale della Provincia di Bolzano*, in *Regioni*, 5, 2017, 1063, che "i moduli standardizzati dallo Stato nell'armonizzare i bilanci assumono un valore costitu-

istituzionali della Repubblica sulla base di indicazioni dello Stato. Tale obbligo di impiego di metodologie uniformi di contabilizzazione non presenta evidentemente profili solo tecnici/ragionieristici, ma è suscettibile di condizionare l'autonomia, nella misura in cui si riflette sulla quotidiana gestione finanziaria delle amministrazioni. I riflessi di questa considerazione sono stati evidenziati in maniera copiosa nel contenzioso davanti alla Corte costituzionale: succede che alcune modalità di contabilizzazione difformi dal modello nazionale rivelino il tentativo delle amministrazioni autonome di fare apparire in salute situazioni finanziarie che non lo sono e che proprio per questa ragione dovrebbero permettere meno margini di spesa e dunque ridotte scelte politiche di impiego delle risorse. Un caso eloquente è stato quello della Provincia di Bolzano, la cui legge n. 17/2015 recante *Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali*, di recepimento del decreto sull'armonizzazione del 2011, è stata dichiarata incostituzionale con sent. n. 80/2017. La disciplina è stata ritenuta carente sotto i "profili della trasparenza, della chiarezza, della significatività e della specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche" perché solo "la disciplina dell'esposizione «divulgativa» dei dati di bilancio razionalizzandoli per rendere trasparente il processo decisionale dell'ente territoriale" può legittimare una disciplina provinciale in materia. La competenza speciale della Provincia non può spingersi fino a "discostarsi dalle regole nazionali di armonizzazione, dando un alfabeto contabile diverso agli enti locali dell'Alto Adige/*Südtirol*"[13]: un esempio di questa "tentazione" per la Provincia riguardava per esempio il termine di approvazione del bilancio di previsione, che veniva rimesso a un accordo tra il Presidente della Provincia e la rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni, arrivando a collocarlo dopo il 31 dicembre; un altro era il riconoscimento di fattispecie di debito diverse e più ampie rispetto a quelle tassativamente contemplate dalla normativa nazionale. L'armonizzazione "degli alfabeti contabili" si fonda invece sulla necessità di "leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni con-

zionale, dato che essi devono servire a rendere omogenee – ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità – le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, per permetterne un controllo democratico".

[13] *Ivi*, 1064 ss.

tenute nei bilanci pubblici": la visione ormai consolidata del bilancio come "bene pubblico" – secondo il felice paradigma introdotto dalla sentenza n. 184/2016[14] – deve essere intesa in una prospettiva di garanzia della responsabilità politica e di preservazione del rapporto fiduciario, a partire dai quali si costruisce il principio democratico[15]. Spazi di normazione ulteriore rispetto al d.lgs. n. 118/2011 si aprono – evidentemente per le autonomie speciali – solo nella direzione di un "incremento della leggibilità dei dati finanziari"[16].

Per finire, va sottolineato come a tutte le Regioni in virtù del coordinamento sia stato richiesto – nel senso di "imposto" – il concorso agli obiettivi di finanza pubblica. A partire dalla sentenza n. 77/2015, l'istituto dell'accantonamento – contestato dalla Regione Siciliana – è stato riconosciuto legittimo dal giudice costituzionale in virtù della sua natura transitoria. Risulta così ammissibile che

> poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione, sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle fi-

[14] La sentenza è stata ampiamente commentata in dottrina, ma in particolare si rinvia a M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017.

V. anche L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.

[15] Nell'ottica della valorizzazione del principio democratico sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei Conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020.

[16] Cfr. ancora F. GUELLA, Pacta sunt servanda, cit., 1073. L'A. aggiunge, 1074, che "l'armonizzazione è strumentale e preliminare al coordinamento finanziario, la finanza pubblica non potendo essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non assumono la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato".

> nanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale.
> Naturalmente non è questa una situazione che si possa protrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione. Ma, nell'attuale contesto emergenziale, ove è particolarmente forte l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa, una simile tecnica non viola i parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che queste ultime non avrebbero potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa.

La successiva sentenza n. 82/2015 viene adottata a fronte del ricorso della Regione siciliana che contestava

> l'unilateralità della decisione statale, sia laddove impone un concorso delle Regioni ad autonomia speciale al risanamento della finanza pubblica, sia laddove richiede che a tale concorso venga data attuazione mediante l'accantonamento di quanto dovuto a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

La pronuncia ribadisce che l'accantonamento è disposto al fine di rendere immediatamente effettivo il concorso che le Regioni speciali e le Province autonome hanno il dovere di assicurare, con i mezzi di cui sono titolari, il raggiungimento degli obiettivi finanziari nazionali; e che esso rappresenta il mezzo procedurale per assicurare "tempestivamente gli obblighi di partecipazione al risanamento delle finanze pubbliche".

Ancora si argomenta che

> l'accantonamento avviene sul presupposto che le relative somme appartengano agli enti territoriali, come previsto dai rispettivi statuti speciali: da questo punto di vista, non vi è alcuna sostituzione dello Stato alle autonomie speciali nella titolarità del gettito. Naturalmente, affinché esso non si tramuti in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato, occorre che tale modalità non si protragga senza limite. Anche sotto questo profilo la disposizione non incorre in vizi di incostituzionalità dal momento che essa prevede che, quando saranno completate le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, siano le nuove norme di attuazione statutaria a definire l'entità e

le modalità del concorso dei soggetti ad autonomia speciale agli obiettivi della finanza pubblica nazionale.

Si vedrà più avanti come le autonomie speciali abbiano raggiunto l'accordo con lo Stato al di fuori del disegno indicato dall'art. 27 della legge delega del 2009 e abbiano risolto in maniera alternativa la questione del concorso agli obiettivi di risanamento del sistema di finanza pubblica allargata.

Emerge con chiarezza come la stessa giurisprudenza costituzionale non abbia spesso tenuto nella dovuta considerazione le particolari disposizioni degli Statuti differenziati e ha sottomesso tutte le autonomie, indistintamente, a un indirizzo statale che è stato legittimato sulla base del coordinamento. Pare evidente il livello di condizionamento che l'autonomia di bilancio della Regione (e dell'organo rappresentativo in essa) ha dovuto accettare. Le decisioni di entrata e di spesa sono state plasmate in larga misura dagli spazi che lo Stato ha aperto o chiuso, giustificando le proprie decisioni sempre e comunque a partire da un imperativo che discende dal livello sovranazionale.

Ma ancora, il sistema di programmazione delle risorse finanziarie incide sotto altri due aspetti sulle determinazioni che i Consigli regionali assumono.

Un primo fattore è costituito dalle tempistiche della programmazione finanziaria dello Stato, che si riflettono sulle tempistiche di quella delle Regioni. Per quella parte di entrate delle istituzioni del territorio che dipendono da trasferimenti dello Stato o sono determinate da decisioni di quest'ultimo che aprono alle compartecipazioni, non ci può essere altro che una sfasatura temporale nei passaggi consiliari. Questa è con tutta evidenza una conseguenza che rappresenta un condizionamento e un minor spazio di libertà nell'operazione di programmazione degli interventi e delle spese da effettuare a livello regionale: è un'autonomia molto ridimensionata quella di un ente che deve attendere la manifestazione di volontà del centro per potere votare sui propri documenti di bilancio, che non possono prescindere da quelli dello Stato.

Tra le determinazioni, che devono essere assunte dallo Stato, rientra quella collegata all'ambito di competenza più significativa delle Regioni ordinarie: in relazione alle prestazioni sanitarie, che danno sostanza

alla potestà concorrente di tutela della salute, il livello di finanziamento è frutto di una intesa che intercorre annualmente in sede di Conferenza Stato-Regioni. Il volume di queste risorse si pone pertanto come una grandezza negoziata tra le autonomie e il centro e non certo liberamente individuata dalle prime. Tale grandezza negoziata finisce per rappresentare il più forte condizionamento per le amministrazioni regionali.

Non così per le Regioni speciali, soprattutto per quelle alpine: insieme alla Sardegna beneficiano di un regime ben diverso, di effettiva separatezza rispetto al meccanismo appena descritto[17]. Pertanto un primo elemento di specificità che emerge è proprio quello della decisione consiliare in materia di sanità, che segue regole diverse non tanto per differenze che si registrano sul piano delle competenze, bensì per accordi specifici che hanno reso queste Regioni responsabili sul piano della programmazione della spesa sanitaria[18]. Come è stato osservato, l'autofinanziamento del servizio sanitario regionale

[17] R. BALDUZZI, D. PARIS, *La specialità che c'è, ma non si vede. La sanità nelle Regioni a Statuto speciale*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2018, 164. Gli Autori osservano, 160, che "il punto è che il governo della sanità e, in particolare, i vincoli che lo Stato può legittimamente imporre alle Regioni nell'organizzazione e gestione del servizio sanitario regionale, sono spesso transitati non dalla competenza concorrente in materia di «tutela della salute» bensì da quella in materia di «coordinamento della finanza pubblica», attraverso una serie di misure finalizzate primariamente alla riduzione dei costi nel settore sanitario, ma che incidono significativamente sull'autonomia delle Regioni nella gestione del proprio servizio sanitario".

Sul punto cfr. anche M. COSULICH, *Le sanità regionali «speciali»*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Diritto alla salute e servizi sanitari tra consolidamento e indebolimento*, Bologna, 2017, 43 ss.

[18] Le norme primarie che hanno sancito questo regime risalgono agli anni Novanta, ma tra gli interventi più recenti si veda l'art. 3 del d. m. 2 aprile 2015, n. 70, *Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera*, secondo cui "Le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano applicano il presente decreto compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione e, per le regioni e le province autonome, che provvedono autonomamente al finanziamento del Servizio sanitario regionale esclusivamente con fondi del proprio bilancio, compatibilmente con le peculiarità demografiche e territoriali di riferimento nell'ambito della loro autonomia organizzativa" (c.d. clausola di salvaguardia).

pone le Regioni speciali Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e le Province autonome di Trento e Bolzano in una situazione di minore soggezione ai vincoli imposti dallo Stato a titolo di coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, comma 3 cost. In un periodo storico in cui il governo della sanità è stato segnato da una serie di misure adottate dal centro al fine di ridurre la spesa sanitaria delle Regioni nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, questa diversa posizione delle menzionate autonomie speciali determina una loro significativamente maggiore autonomia nella disciplina e gestione del servizio sanitario regionale[19].

3. Il rapporto tra Consiglio e Giunta

La decisione di bilancio è espressione da un lato di una tipica prerogativa del Consiglio, come argomentato agli inizi; ma al tempo stesso risulta terreno di una programmazione riconducibile alla Giunta, che è di portata più ampia rispetto al voto sulla legge di bilancio/stabilità e coinvolge valutazioni e indirizzi degli apparati amministrativi che dalla Giunta dipendono. L'altra dimensione di vincoli che vanno dunque considerati sono collegati ai rapporti tra questi due organi e dunque – in definitiva – alla forma di governo delle Regioni.

Possono allora essere prese in esame alcune dinamiche che sono significative a riguardo.

La prima a cui rivolgersi è strettamente collegata al passaggio dalle vecchie unità di voto alle nuove, rappresentate dalle missioni e dai programmi. Tale passaggio costituisce un effetto decisamente positivo dell'armonizzazione, nella misura in cui estende anche ai documenti di bilancio delle istituzioni autonome la strutturazione delle «voci» contabili usate per lo Stato: il transito a queste unità di voto fa emergere, rispetto alla classica e tradizionale funzione autorizzatoria della spesa, l'obiettivo della valorizzazione delle finalità degli interventi pubblici che si prevede di realizzare. Come è stato segnalato, tale evoluzione vede il principio della contabilità finanziaria intrecciarsi sempre più con quello

[19] R. BALDUZZI, D. PARIS, *La specialità che c'è*, cit., 164.

economico-patrimoniale[20]. Ma in più questo cambiamento contribuisce a rafforzare un metodo di programmazione finanziaria che ha attenzione per i risultati, in termini di politiche, che l'amministrazione regionale vuole conseguire e che passa per un vaglio sostanziale in Consiglio: questi è chiamato a ponderare quei risultati e ad accordare le risorse necessarie per raggiungerli. Quindi già su questo piano si avverte una tendenza che, almeno potenzialmente, si presenta virtuosa: l'aspettativa è che il consolidarsi di un'attività di dibattito e di voto in Consiglio, concentrata su obiettivi di *policy*, conduca a migliorare l'utilizzo e la destinazione delle risorse, nonché a rendere gli organi dell'indirizzo politico regionale fortemente consapevoli dei traguardi da realizzare e dei mezzi per costruire le azioni pubbliche. E già questa dinamica dovrebbe rafforzare la responsabilità/*accountability* e la capacità di progettare concretamente le politiche.

Ma in più si possono effettuare considerazioni sui confini tra la competenza del Consiglio e quella della Giunta. Ci si avvale, a tal fine, di un documento del Servizio del bilancio del Senato, che nel 2007 espone un ragionamento riferito al circuito Parlamento/Governo, trasferibile anche alle autonomie. Si osserva che

> l'unità di voto parlamentare sul bilancio individua il limite delle rispettive competenze di governo e parlamento nella decisione in materia di finanza pubblica, con il voto risultando definita una allocazione delle risorse da cui il governo, in linea generale, non si dovrebbe poter discostare senza un ulteriore passaggio parlamentare (ad esempio con l'assestamento o con ulteriore atto legislativo). Al di sotto dell'unità di voto parlamentare, vige in generale una discrezionalità amministrativa nell'uso delle risorse. Se il bilancio viene votato al livello di programma, tale aggregato rappresenta l'unità al di sotto della quale il governo possiede una discrezionalità amministrativa, con la possibilità di spostare le risorse assegnate tra le azioni (che a volte rappresentano la partizione territoriale di un insieme di attività dirette ad ottenere lo stesso obiettivo) o tra titoli della spesa. Tale flessibilità viene, di solito, fatta corrispondere ad un indirizzo politico connesso con la definizione degli obiettivi dell'azione pubblica e con una discrezionalità amministrativa

[20] M. NARDINI, *Il d.lgs. 126/2014: l'armonizzazione dei bilanci regionali nel quadro del nuovo principio di equilibrio ed i riflessi sull'autonomia del Consiglio*, in *Regioni*, 5-6, 2014, 1040.

più ampia su come raggiungere tali obiettivi. Questo implica la formazione di un diverso metodo nella valutazione e decisione nel campo della decisione finanziaria, in cui l'attenzione venga spostata dagli stanziamenti espressi in termini di inputs (quanto reddito da lavoro dipendente, quanti consumi intermedi, quanti investimenti fissi lordi, etc.) o in termini di strutture amministrative (quante risorse a quel dato dipartimento), verso i risultati che l'utilizzazione di tali stanziamenti produce. Si tratta di un approccio che modifica profondamente anche i criteri dell'*accountability*, o responsabilità tra indirizzo politico e amministrazione e tra governo e parlamento. Infatti, alla maggiore flessibilità nell'organizzazione delle risorse dovrebbe corrispondere un più incisivo controllo – anche da parte parlamentare – sulla valutazione dei risultati e sulla realizzazione degli obiettivi. Si tratta quindi di un rafforzamento della prospettiva di consuntivo, cioè di valorizzazione della fase di verifica dei risultati dell'azione svolta, come elemento cruciale di 'compensazione' della maggiore discrezionalità assegnata all'azione dell'esecutivo. Tale approccio, inoltre, pone numerose sfide in termini di capacità di individuazione degli obiettivi e di verifica dei risultati: emergono infatti numerose problematiche connesse con la misurazione delle attività pubbliche, nonché con la produzione delle informazioni – soprattutto in termini di completezza, tempestività ed affidabilità delle stesse – necessarie a sviluppare azioni di valutazione a consuntivo delle politiche pubbliche[21].

Se tale logica si può applicare al livello regionale, si comprende il complesso rapporto che intercorre tra il Consiglio che vota i programmi e la Giunta che con una certa misura di flessibilità traduce i medesime in azioni e interventi – le politiche – su cui comunque l'organo rappresentativo è tenuto a mantenere alta l'attenzione e a realizzare sistemi di monitoraggio e di valutazione. Sempre più il ruolo del Consiglio appare suscettibile di valorizzazione in questa dimensione di esame degli intenti perseguiti dai programmi e degli esiti di quanto realizzato: il singolo voto sul bilancio assume valenza differente dalla semplice autorizzazione, che non si perde ma a cui si va ad aggiungere un'azione di ponderazione della meritevolezza dei "programmi", in un'interazione con la Giunta, alla quale poi è rimessa quella discrezionalità che è necessaria a modulare all'interno del programma le risorse assegnate.

[21] SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *La classificazione del bilancio per programmi e missioni*, maggio 2007, 7.

A tale proposito presenta spunti di interesse una recente decisione della Corte costituzionale – la sentenza n. 90/2022 – che ha riguardato la materia dell'insindacabilità dei consiglieri regionali. La lesione di tale prerogativa è sottoposta al sindacato in relazione a una decisione di natura propriamente finanziaria, che sembra suscettibile di essere qualificata in vari modi: come atto d'indirizzo politico, piuttosto che atto di alta amministrazione, o atto amministrativo o addirittura di gestione con effetti finanziari sul sistema economico regionale.

Le decisioni assunte dal Consiglio della Regione Valle d'Aosta erano rivolte a sostenere il Casinò di Saint Vincent, attraverso finanziamenti effettuati da società controllate dalla Regione stessa su mandato della Giunta o del Consiglio regionale: tra il 2012 e il 2015 le due istituzioni regionali avevano infatti ripetutamente disposto interventi di salvataggio e in particolare una delibera del Consiglio Regionale volta a promuovere un aumento di capitale di 60 milioni di euro aveva ottenuto la qualifica di "atto amministrativo": rispetto a tale delibera, contestata dalla Corte dei conti, la difesa della Regione aveva invece argomentato che l'insindacabilità dei consiglieri doveva determinare l'impossibilità di un sindacato del giudice contabile e poi del giudice costituzionale.

Secondo il primo, infatti, per una tale delibera deve escludersi la possibilità di considerarla "atto d'indirizzo politico", trattandosi piuttosto di

> un particolare atto amministrativo relativo alla ricapitalizzazione di una società partecipata dalla Regione, il cui fondamento era *prima facie* riconducibile all'esecuzione di leggi regionali che disciplinavano il regime applicabile alla casa da gioco.

Se il fondamento dell'insindacabilità dei consiglieri era in leggi della Regione e non in fonti costituzionali o statali – come la giurisprudenza costituzionale ha chiarito, sottolineando il limite della giurisdizione (artt. 101 ss., spec. 113 Cost.), del principio di legalità in materia penale (art. 25 Cost.), dell'uguaglianza nella tutela dei diritti – impossibili sono le "interpretazioni estensive né uno statuto giuridico a geometria variabile che ciascun Legislatore regionale può 'liberamente' definire nell'esercizio delle proprie competenze legislative". Ma la difesa regionale ha invece sostenuto che la forma dell'atto non è decisiva per valu-

tare la sussistenza della prerogativa dell'insindacabilità; e ha invece insistito che la decisione del Consiglio andasse reputata come "atto d'indirizzo politico" per il suo contenuto.

In merito a questa qualifica diventava rilevante la natura finanziaria della delibera. Secondo la Regione l'insindacabilità originava dalla finalità della delibera, che era di "ordine eminentemente politico-strategico, in rapporto al contingente indirizzo politico, riguardo al soddisfacimento dell'interesse pubblico (in particolare, con riferimento alle proprie politiche di entrata)": cosicché il Consiglio regionale si era pronunciato con un atto soltanto "formalmente" amministrativo e soltanto "direttamente" disciplinato da leggi regionali, ma

> sostanzialmente atto 'd'indirizzo politico', adottato per salvaguardare i livelli occupazionali nel settore del turismo e i livelli delle entrate regionali, dunque un atto che fosse sostanzialmente collegato alle norme statutarie sull'autonomia finanziaria della Regione, dato che mirava ad avere benefici effetti economici e, dunque, a salvaguardare le entrate finanziarie della Regione[22].

La complessa questione dell'insindacabilità non è qui rilevante: l'aspetto di interesse della pronuncia è la qualificazione della decisione finanziaria assunta dal Consiglio, che assume forma di atto amministrativo pur esprimendo un indirizzo politico. Dunque un atto che oscilla tra le competenze della Giunta e quelle del Consiglio ed è rivestito di connotati strategici, per le ricadute che un'attività economica come quella del Casinò della Valle d'Aosta può avere sul tessuto produttivo e sociale del territorio[23]. Al di là dei cruciali profili di legalità finanziaria, che stanno a fondamento della condanna per responsabilità da danno erariale adottata dal giudice contabile, l'intento in questa sede è di dimostrare come, oltre al voto sul bilancio, al Consiglio possano compe-

---

[22] I passaggi richiamati sono tratti dal commento di E. CAVASINO, *Il perimetro variabile dell'insindacabilità dei Consiglieri regionali: la vis politica delle decisioni "strategiche" per l'economia regionale. Nota a Corte costituzionale n. 90 del 2022*, in *Osservatorio costituzionale*, 4, 2022.

[23] M. COSULICH, *Dall'autonomia dell'azzardo all'azzardo dell'autonomia: la Valle d'Aosta e il suo Casinò*, in *Regioni*, 4, 2022, commenta la decisione e sviluppa interessanti considerazioni sulla rilevanza del Casinò per l'economia della Valle d'Aosta.

tere decisioni di fondamentale rilevanza finanziaria e che il voto su queste può portare a leggi o ad atti amministrativi, chiaramente di iniziativa della Giunta, in una dinamica di manifestazione di un "indirizzo politico" che ha un raggio ben più ampio della singola votazione sulla legge di stabilità e di bilancio.

Meno rispettose del ruolo del Consiglio appaiono due previsioni del decreto legislativo in tema di armonizzazione, soprattutto dopo le integrazioni operate dal d.lgs. n. 126/2014. Anzitutto non è previsto che sull'utilizzo dei fondi il Consiglio debba pronunciarsi, benché la decisione dello stanziamento dei fondi in bilancio a priori necessiti del suo voto a favore. In secondo luogo, l'art. 10 di tale disciplina prescrive che

> a seguito di eventi intervenuti successivamente all'approvazione del bilancio, la Giunta, nelle more della necessaria variazione di bilancio e al solo fine di garantire gli equilibri di bilancio, può limitare la natura autorizzatoria degli stanziamenti del bilancio di previsione, compresi quelli relativi agli esercizi successivi al primo. Con riferimento a tali stanziamenti, non possono essere assunte obbligazioni giuridiche.

Come è stato osservato, questa previsione richiama quanto prevedeva il d.l. n. 194/2002 – poi ripreso dall'art. 17 l. n. 196/2009 – attribuendo al Ministro dell'Economia il potere di sospendere impegni e pagamenti a carico del bilancio statale in presenza di un rilevante scostamento dagli obiettivi degli andamenti di finanza pubblica: una tale impostazione comporta il rischio di determinare un marcato squilibrio nel bilanciamento tra la tutela dei diritti e il perseguimento dell'interesse finanziario a favore proprio di quest'ultimo, nel quadro delle scelte legislative prese dalle istituzioni centrali. Criticità analoghe possono insorgere anche con riferimento alle autonomie territoriali, con diretto impatto sulla popolazione locale per l'inadeguatezza delle risorse destinate a politiche sociali[24]. Vi è dunque un quadro normativo che limita gli interventi del Consiglio e dilata quelli della Giunta, ridimensionando la portata del voto consiliare.

[24] M. NARDINI, *Il d.lgs. 126/2014*, cit., 1049.

4. La programmazione finanziaria: ciò che precede e segue il voto consiliare

Il voto sulla legge di bilancio appare riduttivo per comprendere la sfera di competenza del Consiglio e il ruolo che esso esercita nei confronti delle decisioni finanziarie.

È vero, infatti, che la legge di bilancio da approvare prima che si chiuda l'anno finanziario antecedente il suo esercizio è solo uno dei passaggi che denota e caratterizza la manovra di finanza pubblica della Regione.

Molto interessante, a tale riguardo, una recente analisi del Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), struttura operativa presso l'Agenzia per la coesione territoriale e preposta a misurare ed esaminare le entrate e le spese pubbliche a livello regionale. La pubblicazione *I dati CPT per la redazione dei Documenti di Programmazione* del 2020 offre una mappatura della legislazione regionale in tema di programmazione finanziaria. Essa propone la seguente chiave interpretativa per inquadrare l'approccio delle Regioni: molte di queste istituzioni hanno armonizzato i propri sistemi contabili dopo l'adozione della normativa del 2011/2014 e hanno adeguato i rispettivi quadri legislativi che disciplinano il processo e le attività della programmazione regionale alla legislazione nazionale. Nel procedere in questa direzione, alcune Regioni sono rimaste ancorate a un quadro normativo che non esce dal perimetro di una concezione prettamente "finanziaria" della programmazione; mentre altre sono riuscite ad allargare l'orizzonte, coniugando l'approccio di finanza con quello degli obiettivi propri di politiche di natura territoriale, sociale ed economica.

Il dato che emerge è che le Regioni Lombardia, Basilicata e Abruzzo e la provincia di Trento hanno scelto la strada di non abbandonare le proprie leggi sulla programmazione approvate prima dell'anno 2000, procedendo a modifiche che però hanno lasciato in vigore l'impianto complessivo delle origini, ovvero precedente al primo decreto legislativo sul coordinamento n. 76/2000 e alla l. cost. n. 3/2001.

Solo le cinque Regioni Toscana, Campania, Sicilia, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia hanno approvato nuove leggi sulla programmazione nel triennio 2015-2017. Tutte le restanti amministrazioni presen-

tano leggi regionali/provinciali risalenti al triennio 2000-2002, ovvero di allineamento alla nuova impostazione introdotta dal legislatore nazionale e poi rafforzata dagli interventi in tema di armonizzazione contabile del secondo decennio.

Si può allora inquadrare meglio cosa il d.lgs. n. 118/2011 qualifichi "programmazione regionale". Essa viene ricondotta alla programmazione economico-finanziaria, benché l'allegato n. 4/1 illustri come segue il relativo "principio contabile applicato": la programmazione risulta

> il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento.

L'attuazione di tale principio contabile è rappresentata dal documento di programmazione noto come documento di economia e finanza regionale (DEFR).

Ora nello studio dell'Agenzia della coesione si osserva che

> ci sono Regioni nelle quali la programmazione è esclusivamente intesa come programmazione finanziaria; altre nelle quali vi sono leggi diverse specificamente dedicate ai processi di programmazione 'finanziaria', 'socio-economica' e 'territoriale' e vi sono, infine, regioni nelle quali tutti questi processi sono disciplinati da un'unica legge[25].

E si effettua poi una ricerca delle discipline regionali che prevedono strumenti di programmazione strategica e territoriale, economica e sociale. Senza addentrarci ora in un esercizio di comparazione, pare opportuno evidenziare come il passaggio del voto sul bilancio appaia sempre più come un adempimento che ha un suo valore solo se collocato in un più ampio processo decisionale. E in particolare in un processo che, prendendo avvio con il Defr o con altri documenti di programmazione diversamente denominati, che le Regioni possono avere introdotto in aggiunta a quanto previsto dalla normativa nazionale, si caratterizza per

[25] AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *I dati CPT per la redazione dei Documenti di Programmazione*, 2020, 16.

una significativa anticipazione delle scelte finanziarie e di *policy*, che poi il voto sulla legge di stabilità/bilancio decreterà come "autorizzate". Si è in presenza di un processo che non si esaurisce con il voto sul bilancio, ma prosegue e si articola in successive fasi, nelle quali vengono assunte nuove decisioni sulla spesa. Processo che si conclude con un'operazione di rendicontazione, che oggi vede le Regioni quanto mai esposte allo scrutinio effettuato dall'organo di controllo contabile, la Corte dei conti, che può incidere in misura rilevante sulle decisioni di spesa delle autonomie. A proposito delle funzioni di controllo di questa istituzione, esse sono state dichiarate "necessarie per garantire il buon andamento e la stabilità finanziaria dell'intero ordinamento": e tuttavia la Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 39/2014, ha individuato un limite non derogabile proprio nella potestà legislativa dei Consigli regionali, che è costituzionalmente garantita. È infatti tuttora attuale l'assunto che

> in quanto organo giurisdizionale, anche il giudice contabile è infatti soggetto alla legge (anche regionale), così che la capacità di una decisione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di inibire l'efficacia di una legge determina un vizio logico non accettabile nel sistema disegnato dalla Costituzione.

La stessa pronuncia del 2014 ha infatti ricordato che l'unico rimedio avverso una scelta politica finanziariamente scorretta, una volta confluita in legge, è quello del giudizio di costituzionalità, riservato dagli artt. 127 e 134 Cost. alla Corte costituzionale[26]: cosicché anche il pervasivo apparato di controlli operante dal 2012 deve arrestarsi di fronte alle prerogative degli organi di indirizzo politico, le cui scelte possono essere sindacate solo in una prospettiva di legalità finanziaria di rango costituzionale.

Tali considerazioni riportano l'attenzione sul rapporto tra Giunta e Consiglio e confermano un transito di competenza in capo all'esecutivo, a cui spettano la predisposizione dei documenti di programmazione,

[26] F. GUELLA, *Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali, in Corte cost. 39/2014*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2014, 10.

gli aggiornamenti della stessa e poi la correzione delle previsioni finanziarie nel nuovo anno di esercizio. Le medesime considerazioni rimettono in discussione il senso e il peso del voto consiliare, che in uno scenario di questa tipologia assume inevitabilmente una valenza in continua evoluzione. In misura crescente ricadono sotto la competenza della Giunta le scelte di fondo relative alla spesa per il territorio, per il sistema economico, per il tessuto sociale: anche perché esse si devono basare su un monitoraggio accurato del contesto complessivo, che le amministrazioni padroneggiano sicuramente più dell'organo rappresentativo. Ciò è quanto si ritrova, secondo le previsioni dell'allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, in apertura della prima sezione del Defr che deve recare l'analisi del sostrato economico-sociale del territorio. Le politiche di una Regione si dovrebbero comprendere a partire dalle condizioni del tessuto regionale e dal suo posizionamento all'interno della cornice nazionale e internazionale: rispetto a tale quadro devono spiegarsi – e trovare collocazione – azioni e strumenti che portano a compimento quelle "missioni" e "programmi" nei quali si articola poi il documento contabile del bilancio.

La manovra di finanza pubblica rappresenta ormai uno snodo decisivo dell'esercizio delle funzioni dell'istituzione politica *Stato* come di quella *Regione*: ma in più della Regione essa risulta elemento distintivo della sfera di autonomia e ciò vale a maggior ragione per le Regioni alpine e per il loro specifico regime finanziario. Il voto del Consiglio assume i caratteri di un passaggio importante di tale manovra, ma non di esclusiva conformazione della medesima: a essa concorrono analisi, valutazioni e decisioni della Giunta che, fino dalla predisposizione del Defr e di altri documenti di programmazione, che nelle diverse realtà si riscontrano, imprime il proprio marchio al complesso di determinazioni finanziarie che poi confluiranno nella legge di bilancio e di stabilità. Cosicché il contributo che arriva dal Consiglio sotto forma di voto di autorizzazione pare chiamato a presentarsi sempre più nei termini già esposti: quelli di una valutazione della meritevolezza dei programmi sui quali la Giunta chiede il voto alla propria maggioranza politica.

5. Il potere di bilancio nelle Regioni con regime finanziario speciale

Alcune riflessioni devono infine rivolgersi alla particolare situazione delle Province autonome e delle altre Regioni speciali, perlopiù alpine, che hanno da esse mutuato il sistema di finanza territoriale[27]. Questo esame pare opportuno per comprendere che spazi di autonomia finanziaria sia rimessa alle istituzioni del territorio e in particolare al Consiglio: quest'ultimo, nel deliberare il volume di entrate, tiene come riferimento dei flussi e dei volumi ben diversi da quelli su cui fanno affidamento le Regioni ordinarie. Il ragionamento sulle prerogative del Consiglio può risultare così completato.

L'assetto che caratterizza le Province autonome risale agli accordi che esse hanno negoziato con lo Stato per definire un regime finanziario che possa assicurare loro adeguate risorse. L'evoluzione degli anni della crisi economico-finanziaria ha rivelato anche per queste Regioni un forte assoggettamento a interventi unilaterali dello Stato e la giurisprudenza della Corte costituzionale ha incluso anche i principi del coordinamento finanziario tra i vincoli a cui le autonomie differenziate sono sottoposte.

Come si è già avuto modo di evidenziare esaminando la giurisprudenza costituzionale, l'art. 27 l. n. 42/2009 avrebbe dovuto costituire il riferimento per l'attuazione della nuova disciplina nei confronti delle Regioni speciali, con un cammino concertativo e negoziale che avrebbe dovuto portare a nuove norme di attuazione degli Statuti in materia finanziaria. Tale percorso procedurale è rimasto totalmente inattuato, ed è invece stato sostituito da una serie di accordi[28], che si spiegano con l'esigenza di certezza e stabilità di gettito: ciò ha condotto alla ricerca di moduli pattizi e negoziali, utili per le Regioni sia per trattare con lo

---

[27] Per la parte che segue sia consentito il rinvio a C. BUZZACCHI, *Responsabilità fiscale nelle autonomie territoriali: il ruolo della rappresentanza nei sistemi di finanza propria delle autonomie speciali*, in C. BUZZACCHI, A. MORELLI, F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano, 2016.

[28] La vicenda è stata oggetto di un'attenta ricostruzione nell'*Audizione* della Corte dei conti alla Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle *Problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale* del 23 aprile 2015, che ha ben individuato le questioni inerenti questo processo.

Stato il concorso agli obiettivi di stabilità e convergenza, che per assumersi il diretto coordinamento della finanza degli enti locali.

A partire dal 2009 sono state dunque avviate le trattative tra il Governo e le Province autonome per la definizione dei rapporti finanziari non attraverso l'emanazione di norme di attuazione, bensì con la modifica delle disposizioni finanziarie per il tramite della legge ordinaria. Utilizzando la procedura dell'art. 104 dello statuto e procedendo alla revisione della parte relativa alla finanza regionale e provinciale e degli enti locali con legge ordinaria (rinforzata), sono stati perfezionati i primi tre accordi confluiti nelle leggi di stabilità 191/2009, 147/2013 e 190/2014[29].

Dall'Accordo di Milano del 2009, recepito nella legge finanziaria 2010, la Regione Trentino-Alto Adige ha impostato un sistema di relazioni con lo Stato che è volto a porla parzialmente al riparo da un'evoluzione che presenta prospettive assai gravose per le autonomie. Esso ha introdotto il criterio della fissazione della partecipazione al gettito fiscale, a fronte della rinuncia alle entrate precedentemente previste; l'ampliamento della potestà impositiva in relazione a tributi statali e locali; l'acquisto in via esclusiva della competenza in materia di finanza locale e, soprattutto, una peculiare modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

La finalità prioritaria perseguita con gli accordi è stata quella dell'affermazione del principio della connessione tra risorse e funzioni. Inizialmente si è tornati alle origini del modello statutario, rinunciando alle voci di entrata non in quota fissa: ma tale primo intervento non è stato risolutivo perché non corredato da procedure standardizzate e vincolanti, volte a mettere al riparo le due Province da interventi unilaterali

[29] Per la parte che segue v. F. GUELLA, *Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali. Le riforme dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla delega sul c.d. federalismo fiscale alla Legge di Stabilità 2015*, in *Federalismi.it*, 8, 2015; e G. POSTAL, *Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino-Sudtirol: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'accordo di Milano*, in *Regioni*, 2011, 937 ss.

Si veda anche S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *La Provincia autonoma di Trento. Verso il consolidamento dell'autonomia finanziaria*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2012, 101 ss.; e F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, Napoli, 2014.

di coordinamento finanziario dello Stato e da richieste di contributi di solidarietà; e tuttavia ha rilanciato la validità del sistema della necessaria valutazione di congruità delle attribuzioni di mezzi rispetto alle competenze. Il modello di fondo dei decimi di tributi erariali compartecipati è stato mantenuto ma integrato con elementi solidaristici di coordinamento dinamico. Ciò significa che la Regione speciale e le Province autonome hanno rinunciato a varie ulteriori voci non tributarie di entrata, che nel tempo erano state loro assegnate[30], per rapportare l'entità delle compartecipazioni in quota fissa previste negli statuti al finanziamento di un complesso di funzioni molto più ampio di quello originario. Ne è risultato così rispettato e realizzato il principio di connessione.

Il pregio delle entrate in quota fissa è la prevedibilità, che deriva dalla possibilità di mantenere costante – o possibilmente crescente – il gettito generato sul territorio. Ciò ha eliminato la dimensione allocativa dipendente dallo Stato, rispetto alla quale alto era il livello di discrezionalità.

Si è così privilegiato l'obiettivo della stabilità e programmabilità delle risorse, a cui si è aggiunta un'ulteriore partecipazione dell'autonomia speciale al risanamento e alla perequazione, che ha assunto la forma dell'assunzione di nuove competenze, senza andare a intaccare l'erario. Le Province hanno assunto funzioni nuove nella sfera di competenza dell'autonomia, senza che a ciò sia seguito un parallelo trasferimento di risorse: con beneficio per lo Stato, che ha ceduto funzioni senza dovere assegnare per le stesse le relative risorse; e con beneficio per l'ente territoriale, la cui specialità non risiederebbe in una maggiore disponibilità di risorse a parità di responsabilità, ma nella peculiare capacità di assumere una più ampia serie di competenze.

L'autonomia finanziaria speciale si caratterizza così per una rilevante quota di risorse autonome – trattenute sul territorio – che permettono di realizzare la più ampia autonomia possibile, in termini di correlata assegnazione di competenze. Crescono le funzioni esercitabili non a livello statale; e le risorse, pre-assegnate dallo Statuto speciale, sono stru-

[30] Per approfondimenti su questi aspetti di finanza cfr. M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano, 2011.

mentali all'acquisizione della più ampia serie di funzioni possibile, mirando a un loro esercizio a costi inferiori rispetto a quelli dello Stato[31].

Il sistema di garanzia della connessone risorse-funzioni, sviluppato dalla prima riforma statutaria del 2009-10, si è dunque fondato sulla rinuncia a risorse regionali e provinciali e sull'acquisizione di competenze ulteriori in capo alle Province. A ciò si è andata ad aggiungere la leva della finanza locale, che è stata ricondotta sotto la piena responsabilità delle due Province ai sensi dei nuovi artt. 79 e 80 dello statuto; in coerenza con un regionalismo speciale in cui l'autonomia locale costituisce un elemento essenziale del "sistema-Regione". Nella medesima direzione ci si è mossi con la successiva riforma statutaria, un Accordo di fine 2013 confluito nella legge di stabilità per il 2014. Esso ha comportato deleghe ulteriori, ancora una volta con salvezza dell'erario; nonché nuove precisazioni sulle competenze provinciali in materia di finanza locale. Il risultato è che tutto il sistema finanziario territoriale – compresa la finanza comunale – è stato collocato nella responsabilità dell'autonomia speciale, che risponde verso lo Stato dei soli saldi complessivi.

Con la terza revisione statutaria, l'Accordo del 15 ottobre 2014 tra Stato, Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e Province autonome, tra rinunce a spazi fiscali e garanzie di prevedibilità delle risorse, si è previsto un contributo quantitativo aggiuntivo alle esigenze di risanamento dei conti pubblici nazionali. La Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome hanno concordato con il livello centrale di governo l'entità di uno specifico concorso ai conti pubblici, rinunciando a spazi finanziari propri per ottemperare agli interessi complessivi della finanza pubblica allargata. L'obiettivo è stato quello della razionalizzazione e stabilizzazione dei flussi finanziari tra livelli di governo e ciò è avvenuto attraverso la negoziazione di un preciso ammontare quantitativo del concorso agli obiettivi di finanza pubblica. Il contributo delle Province è risultato quindi su base volontaria, senza unilaterale imposizione, con il risultato del rispetto della stabilità dell'assetto in virtù della dettagliata previsione dei profili quantitativi del concorso agli obiettivi di finan-

[31] Sul punto cfr. G. POSTAL, F. GUELLA, *L'autonomia in divenire. L'evoluzione dell'ordinamento provinciale dalle riforme del 2001 al federalismo fiscale*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia*, cit., 164 ss.

za pubblica[32]. In uno scenario di relazioni finanziarie complessive precario e instabile per le autonomie territoriali, è evidente che un simile assetto dei rapporti reciproci tra Stato e Province autonome appaia un risultato di effettiva 'garanzia' per queste ultime.

L'ultimo passaggio, nella definizione del regime finanziario provinciale, risale al 18 novembre 2021: l'accordo è stato recepito con la legge di bilancio per il 2022 n. 234/2021 (commi 548-551) e ha aggiornato il quadro dei rapporti finanziari tra lo Stato e i tre enti, effettuando nuove determinazioni delle entrate erariali spettanti alle due Province, del concorso alla finanza pubblica, delle restituzioni delle riserve.

Analogo discorso si può fare per le altre Regioni alpine.

Dopo i primi accordi tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia del 2010, del 2014 e del 2018, si può fare riferimento a quello del 25 febbraio 2019, che ha ridefinito il concorso del sistema integrato degli enti territoriali del Friuli-Venezia Giulia agli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2019/2021: anche in questo contesto l'obiettivo perseguito è stato quello di garantire certezza e stabilità sia del bilancio statale che di quello regionale, per impostare su una base di prevedibilità la programmazione delle risorse.

L'accordo è stato rinnovato il 22 ottobre 2021 e recepito dalla legge di bilancio per il 2022 (commi 553-558): fissa il contributo alla finanza pubblica da parte del sistema integrato degli enti territoriali della Regione per gli anni 2022-2026, con la peculiarità dell'inserimento nello Statuto della titolarità in capo alla Regione delle risorse che lo Stato attribuisce alle province del restante territorio nazionale, in ragione della soppressione delle medesime quali enti amministrativi nel Friuli-Venezia Giulia ad opera della l. cost. n. 1/2016. Tale accordo trova fondamento nell'art. 2 d.lgs. n. 154/2019 recante *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica*: tale norma è stata appositamente adottata per disciplinare il metodo dell'accordo nella regolazione dei rapporti finanziari Stato-Regione e sulla base di essa il d.lgs. n. 86/2022 ha integrato la norma di attuazione dello Statuto spe-

[32] Come contropartita con l'Accordo 2014 la Regione ha rinunciato ai ricorsi pendenti in Corte costituzionale.

ciale in materia di coordinamento della finanza pubblica e ha inserito l'art. 4-bis. Ma ha anche legittimato la possibilità per lo Stato di modificare unilateralmente – ma solo in presenza di "eccezionali esigenze di finanza pubblica" – l'importo del contributo, purché non superi del 10% quanto già concordato e purché il rapporto tra il contributo e le entrate correnti sia in linea con i valori medi delle altre autonomie speciali: oltre quella soglia, occorre invece una volontà bilaterale.

L'altro territorio da esaminare è la Valle d'Aosta, che è stata interessata da un primo accordo il 21 luglio 2015, per effetto del quale la Regione ha assunto gli oneri del trasporto ferroviario regionale e ha ricevuto la compensazione della perdita di gettito subita negli anni 2011-2014 per effetto della diversa determinazione dell'accisa sull'energia elettrica e sugli alcolici. Con il d.lgs. n. 184/2017 si è proceduto all'attuazione dello Statuto in materia di coordinamento e di raccordo tra la finanza statale e regionale, prevedendosi l'esercizio della capacità impositiva della Regione attraverso tributi propri e tributi locali, nonché la capacità di manovra sui tributi locali istituiti con legge statale e sui tributi erariali devoluti, soprattutto in relazione ad attività connesse con l'agricoltura montana.

È poi intervenuto un nuovo accordo in data 16 ottobre 2018, transitato nella legge di bilancio 2019 n. 145/2018: oltre a determinare il contributo della Regione alla finanza pubblica a partire dal 2018, esso ha riconosciuto le modalità con le quali lo Stato può modificare unilateralmente il contributo che la Regione deve dare, anche se al contempo il primo ha assegnato alla seconda un contributo di 120 milioni di euro per investimenti pubblici. Come per altre Regioni, questi passaggi hanno condotto alla rinuncia ai contenziosi aperti davanti a varie giurisdizioni.

Il più recente accordo risale al 30 ottobre 2021: ancora una volta la l. n. 234/2021 (comma 559) ne ha recepito il contenuto individuando il contributo aggiornato della Regione alla finanza pubblica e configurandolo sul modello di quello previsto per Sardegna e Sicilia.

Va ora verificato in che misura questo modello sia il coerente esito dell'autonomia finanziaria e come si rapporti al tema della rappresentanza e della responsabilità fiscale.

Ci si può interrogare se questa possa chiamarsi autonomia finanziaria e se le Province possano accontentarsi di un sistema di finanziamento della loro spesa che tuttora dipende da meccanismi di trasferimento operato attraverso un trattenimento di risorse.

In attesa di approdare a un modello di effettiva autonomia impositiva, rimane da interrogarsi se il regime che è stato negoziato per i prossimi anni nelle Regioni speciali sfugga interamente a una logica di rappresentanza o almeno di responsività, o se in qualche misura sia riconoscibile l'operatività di un tale principio, anche a fronte dell'assenza di un tradizionale meccanismo di responsabilità legata al voto.

Se è vero che la dimensione della rappresentanza politica è cruciale per affermare meccanismi di virtuosa autonomia finanziaria, tanto sul lato della dinamica impositiva quanto su quello delle scelte di spesa, conviene però interrogarsi sulla sussistenza di altri meccanismi, rispetto a quelli tradizionali della rappresentanza politica, che possano fornire supporto e conferme rispetto alla produttività di un sistema fiscale.

L'investimento – in termini di negoziazione con lo Stato – che la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome, il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta hanno messo in atto, per raggiungere lo status finanziario che si è descritto, scommette sulla capacità di questi territori di dimostrare la propria capacità "amministrativa" sul terreno delle funzioni. Il regime fiscale a cui hanno puntato sembra volersi confrontare solo con parametri di natura funzionale: sarà pertanto la valutazione dell'efficienza di gestione a dare luogo a eventuali surplus di disponibilità a beneficio del livello territoriale di governo, che in tal modo vedrà confermata la validità del modello della connessione risorse-funzioni.

L'efficienza gestionale (e più in generale la capacità amministrativa) troverà riscontro in un unico e significativo parametro: quello dell'entità del gettito, che viene trasferito all'ente secondo una quota fissa il cui valore si incrementa evidentemente in virtù della crescita della ricchezza del territorio. Laddove lo sviluppo economico darà luogo a redditi più alti, ciò determinerà un gettito più significativo, del quale una quota fissa sarà trasferita alle Province e alle Regioni alpine. Le quali hanno pertanto pieno interesse a realizzare funzioni e politiche pubbliche in

regime di efficienza ma soprattutto altamente efficaci, ovvero capaci di produrre risultati di vero miglioramento in termini economici e sociali.

Il meccanismo pare quindi fondarsi su una stretta relazione tra attività amministrativa virtuosa e dimensione del gettito, che è destinata a produrre un alto grado di soddisfazione nei cittadini, la cui capacità fiscale si incrementa se le politiche pubbliche sono ben concepite e realizzate, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo economico del territorio.

E qui deve essere considerato anche l'elemento peculiare della fiscalità locale, rimessa alla regolamentazione dell'ente regionale, che in questa prospettiva diventa veramente regista di un sistema produttivo e sociale che, nell'interesse di tutti i livelli istituzionali, deve mettere in atto un'elevata capacità di amministrazione.

Dalla responsabilità fiscale tipica del meccanismo della rappresentanza sembra che in questi territori si transiti a una diversa responsabilità, di natura "funzionale", dove il controllo del cittadino sull'utilizzo delle risorse fiscali non ha luogo in misura così significativa per effetto del voto, ma fa riferimento all'andamento della ricchezza del territorio, che produce gettito. L'efficacia della spesa territoriale, che si traduce in politiche e funzioni idonee a imprimere sviluppo e benessere, trova nel gettito generato un parametro capace di valutare la qualità e la produttività della capacità degli amministratori. La responsabilità finanziaria trova così il suo più rilevante elemento di raffronto nel gettito fiscale, la cui crescita è sintomo di buone politiche locali e instaura fra amministratori e amministrati un rapporto di responsività che sembra funzionare al di fuori del modello della responsabilità politica connessa alla rappresentanza.

La responsabilità funzionale sembra così sostituirsi alla responsabilità fiscale tipica della formula del *no taxation without representation*: la dinamica del voto non trasmette un mandato o un'indicazione in merito alla qualità e alla quantità del prelievo impositivo, ma segnala il livello di soddisfazione dei cittadini in merito a politiche pubbliche la cui riuscita produce crescente ricchezza e, di conseguenza, crescente gettito, disponibile per una spesa che alimenta il benessere del territorio.

Da ultimo, questo particolare assetto finanziario va valutato in relazione alle questioni relative alla solidarietà fiscale. La novità degli ac-

cordi appena esaminati è anche quella di una precisa e concreta attenzione per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica nazionale: che si traduce infatti in accantonamenti a favore dell'erario ma soprattutto in acquisizione ed esercizio di funzioni statali, la cui conduzione passa a carico delle Province autonome e delle Regioni alpine senza il trasferimento di risorse finanziarie a esse dedicate.

È in questo scenario che i Consigli devono ridisegnarsi un ruolo e costruirsi una legittimazione.

LA BUONA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE

Massimo Carli

SOMMARIO: *1. I vari strumenti per valutare la qualità della normazione. 2. La buona qualità della normazione statale. 3. La buona qualità della normazione delle Regioni ordinarie. 4. La buona qualità della normazione nelle autonomie speciali. 5. Qualche considerazione per un cauto ottimismo.*

1. I vari strumenti per valutare la qualità della normazione

La buona qualità della normazione è un tema che mi accompagna ormai da tanto tempo, da quando cioè ero responsabile dell'Ufficio legislativo del Consiglio regionale della Toscana, primi anni Ottanta.

Sono gli anni del rapporto Giannini sulla pubblica amministrazione e, al suo interno, della Commissione presieduta da Barettoni Arleri con la partecipazione di Giuseppe Ugo Rescigno, che accettò di guidare un corso di formazione per i funzionari del Consiglio regionale sul *drafting* formale delle leggi regionali. E così nacque nel 1984 il primo manuale contenente Suggerimenti per la redazione di testi normativi, poi rivisto e integrato nel 2002 e nel 2007.

Ma cos'è il *drafting* formale, da tenere distinto dal *drafting* sostanziale? Mentre quest'ultimo si propone di verificare la bontà, nel merito, della legge, il *drafting* formale è costituito da suggerimenti su come scrivere le leggi: uso delle maiuscole, partizioni interne delle leggi, lunghezza degli articoli, citazione di fonti normative, formule dei rinvii interni e di quelli esterni, norme intruse, numerazione dei commi e così via. Il rispetto di tali regole facilita l'interpretazione delle leggi e risponde alle esigenze della ricerca automatica dei testi, perché è evidente che soltanto una redazione che tenga presenti le esigenze della memorizzazione automatica consente, da un lato, l'introduzione agevole dei testi nel terminale, dall'altro, il reperimento pronto, rapido e corretto dell'informazione giuridica.

Leggi scritte bene, non vuol dire buone leggi. Con le leggi scritte male, il giudice non è più soggetto alla legge, ma diventa creatore della legge. Fino ad oggi, non solo in Italia, ma in tutta Europa, la bontà, nel merito, della legge, è perseguita con l'ATN (analisi tecnico normativa), con l'AIR (analisi di impatto della regolamentazione), con la VIR (valutazione dell'impatto della regolazione), con le clausole valutative e le note informative, con la MOA (misurazione degli oneri amministrativi) e i testi unici.

L'ATN serve a verificare il rispetto delle regole del *drafting formale* e a individuare i vizi di legittimità costituzionale del disegno di legge per contrasto non solo con la Costituzione, ma anche con la normativa comunitaria, le competenze delle Regioni o delle autorità amministrative indipendenti, tenendo conto della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Con l'AIR l'estensore deve dar conto della situazione attuale e delle varie possibilità di intervento, dopo aver escluso l'opzione zero, per accertare la necessità o l'opportunità di una modifica della normativa vigente.

L'opportunità del disegno di legge è valutata con riferimento alle imprese, ai cittadini e alla pubblica amministrazione che la nuova legge dovrà attuare. Non per tutti i disegni di legge deve essere fatta l'AIR, ma solo per quelli destinati a incidere sulla situazione economica e sociale per l'entità dei finanziamenti o la novità delle scelte. All'inizio dell'anno la Giunta, nelle Regioni, o il Governo, nello Stato, approvano un piano normativo indicando i disegni di legge che intendono approvare nel corso dell'anno e, tra questi, quelli che necessitano dell'AIR, per dare agli uffici il tempo di preparare gli studi e le ricerche necessari a valutare l'impatto del nuovo intervento legislativo.

Dalle annuali relazioni governative al Parlamento sull'attuazione dell'AIR risulta che tante sono le cose che non vanno, prima fra tutte la mancanza, nei Ministeri, di apposite strutture per la redazione dell'AIR, composte non da soli giuristi: solo il Ministero della giustizia l'ha istituita, mentre gli altri Ministeri continuano ad avvalersi degli Uffici legislativi che non sono stati integrati con economisti, statistici e analisti di politiche pubbliche. Anche nelle Regioni le cose non vanno meglio. E addirittura una Regione, la Toscana, ha smesso di occuparsi di AIR

da vari anni, preferendo impegnarsi nella misurazione degli oneri amministrativi (MOA).

Con la VIR, valutazione di impatto della regolazione, si va a vedere, dopo un certo tempo, cosa è successo con l'entrata in vigore della nuova legge e cioè se questa è stata attuata in tutte le sue previsioni e quali gli effetti delle nuove norme. Agli stessi fini, si possono prevedere clausole valutative, cioè norme da inserire nelle leggi da valutare, con le quali si prescrive al potere esecutivo di fornire al Consiglio o alle Camere i dati necessari per la valutazione di impatto. Valutazione che richiede conoscenze e competenze diverse da quelle giuridiche, necessarie e sufficienti soltanto per la valutazione dell'ATN.

Nelle Regioni, con le note informative le Giunte informano, più o meno sinteticamente, i consiglieri regionali sullo stato di attuazione della nuova normativa e sugli obiettivi raggiunti.

Con la MOA, misurazione degli oneri amministrativi, si ottiene la semplificazione degli adempimenti richiesti ai cittadini dalla normativa in vigore o la semplicità dei nuovi oneri, definiti come i costi degli adempimenti cui cittadini e imprese sono tenuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del procedimento amministrativo, compreso qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.

Infine, con i testi unici i cittadini sanno dove trovare le norme che interessano il loro caso, norme riordinate eliminando quelle non chiare, abrogate non espressamente, scritte male, eventualmente anche illegittime. E quando gli statuti regionali prevedono l'obbligo di abrogazione espressa dei testi unici, una legge regionale che pretendesse di abrogare tacitamente un T.U. sarebbe illegittima per contrasto con lo Statuto. Ma questo si verifica solo se si tratta di un testo unico novativo, cioè sostitutivo di tutta la normativa riordinata (gli unici utili) e non di un testo unico compilativo, che si aggiunge alla normativa esistente frutto, normalmente, di una iniziativa governativa senza delega del Parlamento.

2. La buona qualità della normazione statale

La buona qualità della normazione statale fa un significativo passo avanti con la previsione del Comitato per la legislazione anche al Senato, anche se le sue competenze sono notevolmente diverse rispetto a quelle del corrispondente organo della Camera, perché è previsto, tra l'altro, che esprima parere sui disegni di legge discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante e valuti "l'impatto" degli atti normativi.

Passo avanti in una situazione che però conosce ancora tante ombre, perché il *drafting* formale nelle leggi dello Stato segue meno regole di quelle delle Regioni; solo l'ATN trova una diffusa attuazione da parte dei Ministeri, mentre l'AIR o viene omessa del tutto o viene redatta, in non pochi casi, in termini tali che il DAGL, cui spetta il compito di controllare le relazioni AIR dei Ministeri, è costretto a respingerle; la VIR non ha avuto nessuna attuazione da parte dello Stato, non così la misurazione degli oneri amministrativi che viene svolta da una apposita Commissione governativa. Pochi anche i testi unici per i quali però non è prevista, nello Stato, la abrogazione espressa.

3. La buona qualità della normazione delle Regioni ordinarie

Prima di passare a esaminare il tema della buona qualità della normazione nelle Regioni, premetto che le considerazioni che seguono sono basate, prevalentemente, sulle norme e non sulla loro attuazione, impossibile da accertare tramite internet, nonostante le tante promesse di trasparenza.

Passando alle Regioni, dunque, mi è parso opportuno distinguere le Regioni ordinarie da quelle speciali e Province autonome perché, mentre i primi statuti delle Regioni ordinarie del 1970/71, così come gli statuti speciali, non facevano alcun riferimento alla buona qualità della normazione, i nuovi statuti delle Regioni ordinarie conseguenti alla riforma del 1999/2001 ne parlano, anche se chi più e chi meno.

L'art. 123 della Costituzione prevede, al primo comma, che lo statuto deve disciplinare l'esercizio del diritto di iniziativa sulle leggi della

Regione e la loro pubblicazione – e quindi l'inizio e la fine del procedimento legislativo. Ne consegue che le regole statutarie sulla buona qualità della normazione fanno parte dei contenuti necessari dello statuto e quindi i Collegi di garanzia statutaria previsti in quasi tutti i nuovi statuti, dovendo presidiare le norme statutarie, avrebbero dovuto garantire anche il rispetto delle disposizioni sulla buona qualità della normazione. E invece così non è stato.

I nuovi statuti delle Regioni ordinarie dopo la riforma del titolo quinto si occupano diffusamente del *drafting* ma anche (cinque statuti) di Air e di VIR; due statuti prevedono un Comitato sulla qualità della normazione (ma quello della Calabria è stato abrogato) e altri due (Marche e Lombardia) prevedono Comitati paritetici per il controllo e la valutazione delle politiche e cioè per la realizzazione della VIR. Tutti gli statuti, meno quello del Piemonte, si occupano di testi unici.

La buona qualità della sola normazione regionale non è sufficiente e quindi, opportunamente, Stato, Regioni e Province autonome firmarono in Conferenza Stato-Regioni un accordo (29 marzo 2007) con il quale i firmatari concordavano sul fatto che il processo normativo, statale e regionale, deve adeguarsi ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo. E si prevedeva, per il monitoraggio dello stato di attuazione dell'accordo, la istituzione di un tavolo tecnico paritetico Stato-Regioni, che è stato istituito due mesi dopo (31 maggio), ma della cui attività si è persa ogni traccia.

Trattandosi di un accordo nato in sede di Conferenza Stato-Regioni, le Camere e i Consigli regionali e Provinciali potevano chiamarsi fuori e invece, tre mesi dopo la firma dell'accordo, i Consigli e le Camere firmarono un loro protocollo di intesa che istituiva un Comitato per il raccordo e lo scambio di esperienze tra le Assemblee legislative su vari temi istituzionali, compresi i metodi della legislazione e lo sviluppo e il coordinamento delle tecniche di buona legislazione.

Il Comitato era composto da tre senatori, tre deputati, dal Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali e da tre Presidenti di Consigli regionali o provinciali, designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome.

Nell'ultima riunione dell'8 aprile 2011 il Comitato paritetico concordò di costituire un gruppo tecnico di lavoro con il compito di unificare le regole di *drafting* formale utilizzate da Governo e Camere con quelle delle Regioni, per porre fine alla assurdità di regole del *drafting* formale diverse: ma l'unificazione, ancora, non è stata fatta.

Nello Stato è il Governo che presenta una relazione annuale al Parlamento sui passi avanti in tema di qualità della normazione; nelle Regioni, invece, è il Consiglio a presentare una relazione annuale sull'attività legislativa svolta.

Se i dati della struttura di supporto dei Consigli regionali (parlamenti regionali) sono esatti, non tutte le Regioni fanno la relazione (mancano il Molise e la Provincia autonoma di Bolzano) e non tutte le hanno fatte fino al 2022: le Marche sono ferme al 2018, il Piemonte al 2017, l'Umbria al 2015 e il Veneto al 2012. E poiché manca uno schema comune delle relazioni, ne consegue che non sempre le relazioni annuali informano su come sono applicate le regole sulla qualità della normazione.

Il manuale delle Regioni sul *drafting* formale, nell'ultima edizione del 2007, è seguito da tutte le Regioni, anche da quelle (poche) che non l'hanno adottato con delibera dell'Ufficio di presidenza del Consiglio. Anche l'ATN è generalmente attuata con schede simili anche se non uguali e, soprattutto, in cinque Regioni (Abruzzo, Basilicata, Campania, Piemonte e Toscana) si prevede che senza la scheda ATN il progetto di legge si ferma e cioè non viene iscritto all'ordine del giorno delle Commissioni: dalle relazioni annuali dei Consigli regionali non risulta, però, che la previsione sia attuata. Nello Stato, invece, il disegno di legge si ferma solo se manca la relazione e la scheda degli oneri finanziari contenente la loro determinazione e copertura.

Per quanto riguarda la Vir, un bilancio positivo è quello della Lombardia, perché lo statuto prevede che il *Consiglio esercita la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali (art. 14, secondo comma)*, mediante un Comitato paritetico, al quale il Consiglio regionale ha garantito una struttura tecnica adeguata composta da un 1 dirigente, 4 analisti di politiche pubbliche, 3 collaboratori amministrativi (a tempo parziale) e 2 tirocinanti neolaureati.

Anche nelle Marche è stato istituito, dal 2017, un Comitato paritetico per il controllo e la valutazione delle politiche che, però, nella sua prima relazione sull'attività svolta, segnala le carenze del personale assegnato come causa dirimente per una significativa attività. Anche Lazio e Umbria hanno previsto un Comitato paritetico mentre in Sardegna sono gli assessori che illustrano (o dovrebbero illustrare) l'esito delle leggi.

Gli analisti di politiche pubbliche sono necessari per l'AIR e la VIR; in Consiglio regionale di regola non ci sono e per questo l'AIR e la VIR non vengono fatte. Per il futuro, la situazione dovrebbe cambiare perché quasi tutte le Regioni hanno aderito al progetto CAPIRE (Controllo delle Assemblee sulle politiche e interventi regionali) che dovrebbe formare dirigenti e funzionari regionali in grado di valutare gli effetti prodotti dalle leggi regionali. Nel frattempo, i Consigli regionali spesso si dedicano a formulare clausole valutative che impongono alla Giunta risposte esaurienti che però tardano ad arrivare e, quando arrivano, quasi mai sono discusse in assemblea, ma solo in Commissione. Segno evidente dello scarso interesse della politica per gli esiti delle leggi approvate.

4. La buona qualità della normazione nelle autonomie speciali

Gli statuti speciali, come si è già detto, non si occupano del tema della buona qualità della normazione: non se ne occupano oggi, ma chissà per quanto tempo ancora, perché la loro modifica non è all'ordine del giorno. Ne consegue che le autonomie speciali possono non affrontare tale tema, come se fosse indifferente continuare ad avere una normativa scritta male, con problemi di legittimità, modificata da disegni di legge di cui non si conosce l'impatto nell'ordinamento giuridico e senza la possibilità, una volta approvata una nuova legge, di verificarne gli effetti: mi pare una situazione inaccettabile, perché le leggi delle autonomie speciali fanno sistema con le leggi statali e le norme comunitarie. E allora si potrebbe pensare, fino all'approvazione dei nuovi statuti speciali, a norme di attuazione con le quali Stato e Regione concordano le regole sulla buona qualità della normazione.

In Sardegna la legge regionale n. 24 del 2016 prevede la riduzione del numero delle leggi, chiarezza nella formulazione dei testi normativi, rispetto delle regole di tecnica legislativa, testi unici modificabili solo con abrogazioni espresse, ATN obbligatoria per la Giunta, ma redatta non dalla struttura che propone il provvedimento, ma da una struttura preposta all'assistenza tecnico giuridica e legislativa, che dovrebbe anche provvedere alla redazione dell'AIR. Mi pare destinata all'inattuazione la norma che affida l'AIR a una struttura competente a svolgere valutazioni giuridiche che non servono quando si deve valutare, in via preventiva, gli effetti della normativa in itinere sulle imprese, i cittadini e la pubblica amministrazione.

Nella Provincia di Trento, la legge n. 5 del 2013 disciplina il controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche, prevedendo, all'inizio della legislatura, un accordo fra i due presidenti, della Provincia e del Consiglio regionale, per la redazione di un programma dei controlli, coadiuvati da un tavolo di coordinamento composto da un membro di Giunta e quattro Consiglieri di cui due della minoranza. Anche questi controlli fanno parte della buona qualità della normazione, perché è il confronto fra AIR e VIR che evidenzia la necessità o meno di un nuovo intervento legislativo.

Non risulta che la Provincia di Bolzano faccia la relazione annuale sulla sua attività legislativa e l'unica norma in tema di qualità della normazione che siamo riusciti a trovare riguarda i testi unici, per i quali si prevede che la discussione e la valutazione degli articoli vertono esclusivamente sugli articoli contenenti una modifica "di merito" a leggi esistenti (art. 108 del Regolamento del Consiglio provinciale).

In Sicilia, il 17 luglio 2023, la Giunta ha approvato un disegno di legge la cui finalità è quella di accrescere il livello di qualità della normazione regionale in coerenza con i principi elaborati in materia dall'Unione europea e dallo Stato in attuazione del citato accordo del 29 marzo 2007 stipulato tra il Governo italiano, le Regioni e le Autonomie locali.

In Valle d'Aosta è previsto, come in Lombardia e Marche, un Comitato paritetico di controllo e valutazione delle politiche regionali e della qualità della normazione, che si riunisce di norma ogni 30 giorni con il compito di consentire l'esercizio della funzione consiliare di controllo

sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali prevista dall'art. 1, comma 2, lettera c) della legge 3 del 2011, allo scopo di migliorare la qualità della normazione e i processi decisionali. Il Regolamento interno del Consiglio regionale prevede che il Comitato presenti annualmente al Consiglio regionale una relazione sulla propria attività: ma, nel sito della Regione, queste relazioni non ci sono.

In Friuli-V.G. la legge regionale n. 17 del 2007 attribuisce al Consiglio regionale il compito di assicurare, anche attraverso propri organi interni, la qualità della produzione legislativa; compito confermato dall'art. 5 della legge n. 1 del 2020 che ribadisce l'obiettivo del miglioramento della qualità della produzione legislativa in termini di omogeneità, semplicità, chiarezza, proprietà della formulazione e di efficacia ai fini della semplificazione e del riordino normativo. Prevalgono quindi il *drafting* formale, l'ATN e i testi unici a scapito dell'AIR, come conferma il Regolamento del Consiglio regionale che, all'art. 138, *quinquies*, comma 2, lett. f) attribuisce al Rapporto annuale della legislazione il compito di dare evidenza, in particolare, dei risultati dell'attività legislativa in termini di qualità delle leggi con riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà di formulazione, nonché alla loro efficacia ai fini della semplificazione e del riordino della legislazione, in applicazione del principio della certezza del diritto.

Per quanto riguarda la VIR, il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione previsto dall'art. 41 del Regolamento del Consiglio regionale, paritetico ma presieduto necessariamente da un consigliere dell'opposizione, esamina i contenuti delle relazioni informative conseguenti alle clausole valutative e ne riferisce all'Aula.

5. Qualche considerazione per un cauto ottimismo

La buona qualità della normazione per ora è un obiettivo mancato, ma ha fatto passi da gigante, perché prima degli anni Ottanta nessuno ne parlava, mentre ora le regole le abbiamo e talvolta anche gli apparati necessari. Manca, invece (e non è certo di poco conto), una volontà politica, forte, convinta e duratura nel tempo, perché è diffusa nella nostra

classe politica, nazionale ma anche regionale (mentre in Europa non la pensano così), la convinzione che le regole sulla qualità della normazione siano un attentato al primato della politica.

Le considerazioni che seguono giustificano un moderato ottimismo.

a) È noto che sino a qualche tempo fa la Corte costituzionale, seguita dalla prevalente dottrina, non riteneva esservi, nella Costituzione, una norma e nemmeno un principio che giustificasse la incostituzionalità della violazione delle regole sulla qualità della normazione. Non è più così. Sei anni fa la Corte, nella sentenza n. 107 del 2017, premesso che non ogni incoerenza o imprecisione di una norma può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità, ha ritenuto che la stessa sia invece censurabile qualora la sua formulazione sia tale da potere dar luogo ad applicazioni distorte o ambigue che contrastino, a seconda dei diversi esiti che essa renda plausibili, *il buon andamento della pubblica amministrazione*, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione: necessaria, la buona amministrazione, per il soddisfacimento dei diritti sociali, che hanno bisogno dell'intervento della pubblica amministrazione per essere realizzati.

Due sentenze successive hanno confermato l'incostituzionalità delle norme oscure, con riferimento non all'art. 97 ma all'articolo 3 della Costituzione.

> L'esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative […] va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato […] Ma sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti con la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci fra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione (sent. 110 del 2023). E una legislazione caotica e di difficile comprensione può determinare possibili ricadute sulla ragionevolezza delle disposizioni se foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta (sent. 147 del 2023).

Ne consegue che le norme sulla qualità della normazione non sono un attentato al primato della politica ma un argine alla loro soppressione da parte della Corte costituzionale.

b) La normativa statale prevede che ogni disegno di legge del Governo sia accompagnato da quattro relazioni: una relazione illustrativa, una relazione tecnico finanziaria, la relazione ATN e la relazione AIR (tranne i casi di esclusione). Se mancano le prime due relazioni, il disegno di legge presentato a una delle Camere si ferma, cioè non viene assegnato alla Commissione competente per il suo esame. Se invece mancano le altre due relazioni, il fatto viene segnalato, ma il disegno di legge segue lo stesso percorso del disegno di legge munito delle quattro relazioni.

Come abbiamo già detto, in cinque Regioni si prevede che senza la scheda ATN il disegno di legge non viene assegnato alla Commissione competente per il suo esame. Sono solo cinque Regioni su ventuno ma, soprattutto, pare che la regola non sia mai stata applicata perché nelle relazioni annuali sull'attività legislativa non se ne parla. È dunque evidente che politici nazionali e regionali la pensano allo stesso modo: si scrive una cosa, ma poi si può non attuarla. Mi pare una situazione insostenibile e poiché a livello europeo si insiste sull'importanza della buona qualità della normazione, credo (e spero) che non potrà durare ancora a lungo.

c) La verifica dell'attuazione delle leggi e degli effetti prodotti è stata ed è la cenerentola delle attività delle Camere e dei Consigli regionali. Abbiamo visto che la VIR è preordinata allo svolgimento di tali attività, che lo Stato ancora non fa e che invece le Regioni hanno fatto, si pensi alla Lombardia, o si ripromettono di fare, partecipando al progetto CAPIRE (Controllo delle Assemblee sulle politiche e gli interventi regionali) e favorendo la partecipazione dei propri dipendenti a iniziative di formazione professionale. Si dice comunemente che i Consigli regionali hanno perso peso politico perché il presidente della Giunta lo elegge il corpo elettorale e, di fatto, non può essere sfiduciato, auspicando il ritorno alla elezione del Presidente da parte del Consiglio regionale. Osservo, in contrario, che, anche prima della riforma del titolo quinto, il Consiglio aveva un ruolo politico debole, nonostante le definizioni statutarie gli attribuissero la titolarità dell'indirizzo politico e

amministrativo. L'elezione diretta aiuta la stabilità degli esecutivi e la stabilità è necessaria per fare le riforme: non sufficiente, ma necessaria.

E poiché le riforme vanno a vantaggio delle fasce deboli della società e sono il modo con il quale si può realizzare l'uguaglianza sostanziale voluta dalla Costituzione, la verifica, con la VIR, dell'attuazione delle politiche pubbliche votate dallo stesso Consiglio, darebbe ai Consigli regionali un peso politico maggiore di quello che avevano quando potevano nominare e sfiduciare i presidenti delle giunte.

LA RAZIONALIZZAZIONE DEL RUOLO DEL CONSIGLIO: ALCUNI SPUNTI TRATTI DALLE RELAZIONI PRESENTATE AL CONVEGNO

Mauro Ceccato

Chiedendomi perché il comitato scientifico del convegno mi avesse invitato a intervenire al termine di questa giornata di studi ho immaginato che non si trattasse di fare – probabilmente cattiva – dottrina, ma che potesse essere utile, forse, calare la teoria nella quotidianità delle assemblee legislative. In quella del consiglio provinciale trentino per cui lavoro, dunque, ma con un occhio – sia pure meno informato – a quel che succede nelle autonomie speciali alpine, anzitutto (e quindi nelle altre regioni, ordinarie o meno). Partirò da alcuni passaggi delle relazioni che hanno riempito questo nostro pomeriggio, dunque, per verificarle in base alla mia pur modesta esperienza.

Per cominciare, ho molto apprezzato, nella relazione del professor Cosulich, il richiamo al concreto atteggiarsi della funzione di governo nei diversi sistemi politici delle regioni a statuto speciale. A costo di fare ragionamenti giuridicamente un po' impuri, infatti, trovo qualche difficoltà ad applicare *tout court*, nella mia regione, le diagnosi fatte di consueto con riguardo alle regioni ordinarie, col passaggio dalla stagione quasi assemblearista delle origini all'attuale esigenza di rafforzare i consigli, di fronte a uno strapotere degli esecutivi o, meglio, del loro presidente. S'è detto di quanto possa essere preminente la posizione di un presidente di provincia a Bolzano, pur in presenza di una forma di governo sostanzialmente parlamentare. Ora, in provincia di Trento un'analoga forma di governo, fin bene addentro agli anni Novanta del secolo scorso, ha fatto il paio con un'assoluta prevalenza dell'esecutivo: basti pensare che per vedere i primi progetti di legge di origine consiliare giungere in porto bisogna aspettare quasi trent'anni dagli esordi dell'autonomia. Viceversa, una quindicina d'anni or sono, vigente un

sistema simile a quello delle regioni ordinarie (e quindi con un consiglio teoricamente debole), la maggior parte delle leggi provinciali, per qualche tempo, fu di origine consiliare.

Ora, è scontata l'osservazione – extragiuridica, di nuovo – sull'esistenza di un partito che in provincia di Trento, fino a una trentina d'anni fa, faceva registrare percentuali non troppo dissimili da quelle che ancora conserva, a Bolzano, la SVP. Con un sistema politico più frammentato e, d'altro canto, una forma di governo più verticistica, però, che cosa succedeva nella mia provincia tre lustri fa, perché il consiglio sembrasse avere molto più peso di prima – all'opposto di quel che si dice per le regioni ordinarie? Succedeva che l'incompatibilità fra assessori e consiglieri (accompagnata dal meccanismo della cosiddetta porta girevole; qui d'ispirazione tirolese, per inciso) aveva prodotto un moltiplicarsi delle iniziative di consiglieri della maggioranza, verosimilmente spinti a mettersi più in luce; iniziative spesso vittoriose – mentre in precedenza erano le opposizioni, piuttosto, a vedersi approvare qualche proposta. Ma la porta girevole non era ben vista – soprattutto – dalle minoranze: così l'incompatibilità, dal 2013, non c'è più. E anche per questo motivo, ritengo, il numero dei progetti di legge, parallelamente, s'è quasi dimezzato.

Con ciò non voglio dire che la produzione legislativa di quegli anni segnalasse indubitatamente una stagione positiva per l'assemblea e per l'autonomia: per esempio, la mia impressione è che fossero aumentate anche le disposizioni (se non le leggi: come la n. del 11 del 2011) manifesto. Volevo solo sottolineare con esempi concreti che, pur assumendo come dato il sistema politico e, se proprio si vuole, anche l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, ci sono delle variabili su cui è possibile incidere – e che incidono esse stesse sulla vita delle assemblee. Ma mi premeva mettere in guardia, soprattutto, dall'applicare meccanicamente a tutte le autonomie osservazioni e diagnosi fatte pensando alle regioni di diritto comune: cosa che credo valga particolarmente per le autonomie speciali dell'arco alpino, in virtù dell'uno o dell'altro loro tratto specifico.

Restando alla funzione legislativa mi pare che in Trentino sia ben evidente, negli ultimi anni, una riduzione nella quantità di disposizioni approvate; e che sia palese, soprattutto, il peso crescente della manu-

tenzione di leggi già in vigore: a partire dal 2017 un tre quarti delle disposizioni approvate è di questo tipo, mentre una decina di anni prima questa proporzione era più o meno dimezzata. Noto solo di passata, però, che un buon numero di modificazioni (testuali) può segnalare anche un corretto modo di procedere, dal punto di vista tecnico, nella soluzione dei rapporti fra le nuove disposizioni e quelle preesistenti.

Come che sia, gettando un rapido sguardo su quel che succede altrove ho l'impressione che queste tendenze siano abbastanza diffuse. E certo non vedo grandi differenze, qui, fra le autonomie speciali alpine e le altre regioni; quanto a volume della produzione legislativa, in particolare, non mi risulta che ci si sia mai molto discostati dai numeri delle regioni ordinarie, a leggere i rapporti sulla legislazione curati dalla struttura di supporto della camera dei deputati. In questo fa eccezione il Friuli-Venezia Giulia, a dire il vero; che se non erro produce da anni molte più disposizioni legislative delle altre regioni. Ma può darsi che dietro a quest'eccezione stiano differenti stili di legislazione: ricordo per esempio che, un tempo, qualche regione si distingueva per l'elevato numero di leggi-provvedimento (per l'erezione del tal monumento, poniamo), che da noi e altrove, invece, non hanno mai preso molto piede.

I numeri cui ho appena fatto cenno, comunque, potrebbero confermare che le nostre regioni a statuto speciale non si distinguono sostanzialmente da quelle ordinarie, quanto a estensione o profondità delle competenze legislative. Di più: non vorrei che il crescente peso delle leggi di manutenzione sia riconducibile anche al moto di centralizzazione che gli osservatori non disattenti, mi sembra, trovano sia in atto da diversi anni, senza grandi differenze fra autonomie ordinarie e speciali. Perché – scontatamente – procedendo attraverso modifiche e ritagli, anziché attraverso operazioni di riscrittura apparentemente più ambiziose, si può evitare di rimettere in discussione l'*aquis* provinciale (o regionale).

A proposito di funzione legislativa in ribasso, d'altro canto, anche oggi si è parlato di amministrativizzazione delle regioni. Ora, proprio da quest'ultimo punto di vista, notoriamente, le regioni a statuto speciale dell'arco alpino si distinguono dalle altre: a renderle caratteristiche, insomma, non è tanto la competenza legislativa, quanto l'estensione dell'apparato amministrativo o, più precisamente, il fatto che compe-

tenze amministrative (e oneri) altrove in capo agli uffici statali sono ricondotte, qui, a livello regionale o provinciale; in grado più o meno ampio, certo, ma con una discontinuità abbastanza netta rispetto alle regioni ordinarie e in buona parte anche alle altre regioni a statuto speciale, mi pare.

Solo che qui è questione di amministrazione: quindi anzitutto di giunte e non di consigli. Verosimilmente, però, un consiglio che si trova davanti un'amministrazione più ramificata sarà portato a sviluppare certi ambiti della sua attività: anzitutto quelli diretti a controllare o indirizzare l'amministrazione, appunto. Insomma: se ciò che ho detto è vero dovremmo osservare situazioni differenziate, nei consigli, non tanto sul versante dell'attività legislativa, ma altrove; forse nella frequenza di interrogazioni o mozioni, per esempio?

Alcune informazioni, a questo proposito, si possono trarre dai già citati rapporti sulla legislazione. Dove però avvertirei di riconsiderare i dati per tener conto del numero – maggiore o minore – dei consiglieri in ogni assemblea; escludendo dal computo, inoltre, quelli che sono pure assessori (e quindi non presenteranno interrogazioni o simili). Ora, dati alla mano, se è vero che le due province autonome sono gli enti spintisi più avanti nell'esercizio dell'autogoverno, non deve stupire che i loro consiglieri, ma in special modo quelli trentini, tendano a presentare atti d'indirizzo e ancor più atti di controllo con maggior frequenza rispetto a quelli delle altre regioni. E anche a prescindere dai numeri sarà del tutto casuale che alcuni problemi, a livello di tutela della riservatezza in connessione all'attività ispettiva e di insindacabilità dei consiglieri in relazione ad atti che incidono sull'amministrazione (qui penso a una recente sentenza della corte costituzionale già ricordata questo pomeriggio, ovviamente), siano emersi in Valle d'Aosta?

Ritengo che dal punto di vista degli strumenti atti a recuperare spazio ai consigli sul versante non legislativo possa essere apprezzata anche l'introduzione di strumenti regolamentari ripresi da esperienze di altri Paesi, come a Trento le conferenze d'informazione e a Bolzano i dibattiti d'attualità. Anche perché, come le regioni si copiano spesso l'un l'altra, ho il dubbio che i consigli si appiattiscano, a volte, sui modelli parlamentari italiani, senza adattarli alle loro particolarità e senza

guardare un poco oltre; fra l'altro, a che serve vantarsi di essere primi in Italia, poniamo, quando si è centesimi – se va bene – in Europa?

Tornando alla mia limitata esperienza trentina, infine, un analogo apprezzamento potrebbe valere per il recente, notevole incremento delle comunicazioni all'aula (e degli atti d'indirizzo approvati in connessione a esse). Comunicazioni riprese – scontatamente – dalla vita parlamentare, ma che per anni potevano sembrare, forse, uno strumento di non grande impatto; finché non le si è usate (niente di nuovo, ancora) per portare in assemblea questioni che incrociavano l'epidemia da COVID-19 e di qui, compreso meglio il gioco, per fare uscire allo scoperto l'esecutivo su temi di peso dai risvolti non necessariamente legislativi.

L'argomento degli atti consiliari d'indirizzo consente di gettare uno sguardo anche sul tema dei bilanci. Perché una delle difficoltà dei consiglieri nell'influire sulle decisioni di rilievo viene dal fatto che, rendendo sempre più ampie le poste di bilancio approvate dal consiglio, s'è tolta loro la possibilità d'incidere nel dettaglio, dato che il dettaglio lo si rinviene, ora, nel bilancio finanziario gestionale approvato dalla sola giunta. Soltanto lì, infatti, troviamo i capitoli che un tempo i consiglieri ci chiedevano di emendare, poniamo, per aumentare gli stanziamenti a favore degli invalidi. Così, di fronte ad analoghe richieste che giungono pure adesso dobbiamo rispondere che potremmo sì aumentare gli stanziamenti su una missione/programma, ma dato che questi sono macroaggregati ciò non comporta che quei soldi vadano poi agli invalidi. Un modo che usiamo per recuperare ai consiglieri qualche spazio d'intervento (tolto loro non dalle nostre norme sulla forma di governo, si badi, ma da quelle statali sulla contabilità) è quello di utilizzare a tal fine degli ordini del giorno che impegnino la giunta a incrementare gli stanziamenti su determinati capitoli. Di nuovo attività d'indirizzo politico, quindi.

Sia dal punto di vista finanziario che in termini più generali, infine, questo pomeriggio s'è parlato di valutazione delle politiche pubbliche; tema cui s'è dedicato pure il consiglio provinciale trentino, dove da diversi anni un tavolo paritetico si occupa della materia. La dottrina e chi segue l'argomento a livello professionale vorrebbero valorizzare queste attività; e in astratto pare difficile dar loro torto. L'esperienza, però, mi lascia parecchie perplessità, a tal proposito. Francamente, infatti, riten-

go che la nostra classe politica, tranne rare eccezioni, non dimostri un interesse concreto per questi esercizi: senz'altro in Trentino, ma temo anche altrove, se non ci si limita a prendere per buona qualche affermazione di circostanza. Nei fatti, per esempio, è vero che nelle nuove leggi vengono spesso inserite delle clausole valutative (anche se a volte mi viene il dubbio che lo si faccia per riempire di contenuto una legge manifesto, o quantomeno col retropensiero che le norme non approntino strumenti davvero efficaci e quindi sia meglio farsi dire quel che ne viene); solo che i risultati della valutazione, poi, cadono nel vuoto – o non arrivano proprio, in una sorta di circolo vizioso.

Ora, da servitori pubblici non possiamo ragionare sempre come farebbe un amministratore delegato; che, in carenza di domanda, non si metterebbe certo a incrementare l'offerta (ma prima, semmai, cercherebbe di capire come aumentare le vendite del suo prodotto). Da trentino che parla di autonomie speciali, però, vorrei riandare – mi si perdoni la poca originalità – al primo discorso di Alcide Degasperi al parlamento italiano e in ispecie a quel che vi si diceva riguardo alla gestione di alcuni servizi pubblici, dopo il passaggio del Trentino e del Sudtirolo all'Italia. Lì si trova il motivo per cui consiglierei qualche cautela, quantomeno, prima di investire ulteriori risorse in questo settore.

LA FORMA DI GOVERNO E IL RUOLO DEL CONSIGLIO NELL'ETÀ DELL'IPERPRESIDENZIALISMO

Matteo Cosulich

SOMMARIO: *1. Maschera e volto della legge costituzionale n. 1 del 1999. 2. Dall'assemblearismo… 3. …all'iperpresidenzialismo? 4. Il ruolo del Consiglio nelle Regioni ordinarie: qualcosa rimane… 5. La legge costituzionale n. 2 del 2001: un volto senza maschera, ma poco somigliante. 6. La forma di governo delle autonomie speciali: sino al 2001. 7.* (segue)*: dopo il 2001. 8. Il ruolo del Consiglio nelle autonomie speciali: spunti per una valorizzazione dell'assemblea?*

1. Maschera e volto della legge costituzionale n. 1 del 1999

Un quarto di secolo è oramai trascorso dall'adozione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. Dopo tanti anni, è più agevole osservarla con un certo distacco e interrogarsi sugli effetti che ha prodotto. A tal fine, un utile punto di partenza può essere la constatazione che la revisione del titolo V del 1999 presenta uno iato fra apparenza e sostanza, evidente forse sin dall'inizio, ma certamente ben visibile oggi.

Come emerge dallo stesso titolo della legge cost. n. 1 del 1999 ("Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"), il suo oggetto interessa fondamentalmente due ambiti. Anzitutto, alle Regioni ordinarie viene attribuita l'autonomia statutaria. Più specificamente, lo Statuto della Regione diviene un atto inequivocabilmente regionale[1], nella for-

[1] Sebbene la dottrina prevalente considerasse atti regionali anche gli Statuti adottati in base all'art. 123, co. 2 Cost., testo originario (così, per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, V ed., Padova, 1984, 108), non mancavano voci autorevoli che li consideravano invece atti statali (L. PALADIN, *Diritto regionale*, V ed., Padova, 1992, 58).

ma di legge regionale rinforzata nel procedimento di adozione[2] che, in significativa parziale analogia con l'art. 138 Cost., richiede, da un lato, una doppia deliberazione del Consiglio regionale a maggioranza assoluta "ad intervallo non minore di due mesi" (art. 123, co. 2, primo periodo Cost.) e prevede, dall'altro, un eventuale *referendum* confermativo (od "oppositivo", secondo una denominazione più coerente con la *ratio* dell'istituto)[3], *ex* art. 123, co. 3 Cost. Inoltre, il contenuto dello Statuto regionale, espressamente limitato dalla sola "armonia con la Costituzione", è sindacabile dallo Stato esclusivamente in sede di controllo di legittimità costituzionale, che il Governo può attivare ricorrendo alla Corte costituzionale (art. 123, co. 2, terzo periodo Cost.). Lo Statuto ha peraltro un contenuto necessario, nell'ambito del quale spicca la determinazione della "forma di governo"[4], in quanto essa fino ad allora era direttamente e uniformemente definita, almeno nei suoi tratti essenziali, dalla Costituzione (in particolare: art. 122, u.co. Cost., testo originario).

Alla luce della vigente disciplina costituzionale, le Regioni ordinarie risultano quindi essere "titolari di una discrezionalità politica statuta-

---

[2] Sulle leggi rinforzate vedi F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, III ed., 2019, 94-95.

[3] S. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 556. Nella stessa direzione, ragiona di "marcata valenza oppositiva" del *referendum* costituzionale M. LUCIANI, in *Commentario della Costituzione*, *sub* art. 75, Bologna-Roma, 2005, 450.

[4] Viene così importata nel testo costituzionale una nozione di chiara matrice dottrinale, con tutta l'ambiguità semantica e concettuale che ne consegue; ambiguità accettabile in dottrina, ma assai meno nel diritto positivo. Prova ne sia che la legge cost. n. 1 del 1999 e la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 definiscono diversamente la "forma di governo" della Regione: la seconda, per le autonomie speciali, vi include infatti la materia elettorale (per esempio: art. 3., co. 1, lett. *c*), mentre la prima, per le Regioni ordinarie, implicitamente la esclude dall'ambito della forma di governo, rimettendone la disciplina a fonte diversa dallo Statuto regionale (art. 122, co. 1 Cost.; così, sul versante della competenza dello Statuto *ex* art. 123, co. 1 Cost., Corte cost., sent. n. 196 del 2003, punto 14. *in diritto*). D'altra parte, lo stesso legislatore statutario regionale si è successivamente rivelato assai incerto "su cosa si debba intendere per forma di governo" (M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, *Annali*, III, 2010, 580).

ria"[5], anche con riferimento alla loro forma di governo. Tuttavia, la considerazione ora proposta sembra suffragata dalla lettera del (solo) testo costituzionale. Sebbene anche quest'ultimo riveli un *favor* per l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (laddove, all'art. 122, u.co., la dà in qualche modo per scontata, "salvo che lo Statuto disponga diversamente"), esso emerge soprattutto da altre disposizioni di grado costituzionale, ma non incluse nel testo della Costituzione. Così l'art. 5 legge cost. n. 1 del 1999, sotto la rubrica (da leggersi prezzolinianamente, verrebbe da dire) di "Disposizioni transitorie", prevede – in attesa dell'eventualmente difforme disciplina regionale – l'elezione popolare diretta del Presidente della Giunta, contestuale a quella del Consiglio regionale e, al pari di quest'ultima, ivi compiutamente e dettagliatamente disciplinata. La disciplina transitoria in discorso risulta così immediatamente applicabile, anche in caso di inerzia del legislatore della Regione, con buona pace dell'autonomia statutaria di quest'ultima.

Certo, potrebbe ribattersi che la disciplina transitoria è appunto destinata a vigere sinché la Regione non disponga, eventualmente e legittimamente, anche in modo nettamente difforme. Tuttavia, questo ragionamento pecca di astrattezza, in quanto ignora il contesto in cui la disciplina transitoria si inserisce. Occorre invece rammentare che, quando entra in vigore la legge cost. n. 1 del 1999, i sistemi politici delle Regioni ordinarie si erano già rimodellati secondo la logica dell'elezione popolare diretta del Presidente della Giunta, surrettiziamente introdotta dalla legge 24 febbraio 1995, n. 43. La novella apportata da quest'ultima alla legislazione elettorale regionale implicitamente considerava il capolista della lista regionale, il cui nominativo era indicato sulla scheda elettorale (art. 2), come candidato alla presidenza della Giunta, beneficiario di un premio che gli assicurava la maggioranza nel Consiglio (artt. 1 e 3), chiamato in buona sostanza a ratificare la designazione del corpo elettorale. Per di più, forzando un poco il testo costituzionale allora vigente, la legge n. 43 prevedeva che la durata della legislatura si accorciasse se veniva meno il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giun-

[5] Secondo l'efficace espressione di R. TONIATTI, *La forma di governo regionale, il ruolo del Consiglio e l'assunzione di funzioni istituzionali di sistema non (solo) maggioritarie: prospettive per le autonomie speciali alpine*, in questo volume.

ta (art. 8). Viene così inaugurata la tecnica di anticipare nella legislazione ordinaria una successiva revisione costituzionale; tecnica che troverà meno fortunati epigoni nella XVII legislatura repubblicana. La legge cost. n. 1 del 1999, dunque, sistematizza – e costituzionalizza – il sistema implicitamente introdotto dalla legge n. 43, già pienamente operante.

I Consigli regionali chiamati a decidere sulla forma di governo in sede di adozione dello Statuto sono formati con modalità di elezione che già vedono nella scelta del Presidente della Giunta il cardine del sistema elettorale; modalità che l'art. 5 legge cost. n. 1 del 1999 rafforza e perpetua. Determinare la forma di governo della Regione *ex* art. 123, co. 1 Cost. non equivale dunque per il Consiglio regionale a scrivere su un foglio bianco. Il foglio reca invece già ben scritta l'indicazione dell'elezione diretta del Presidente, che, in caso di inerzia del Consiglio, continua ad applicarsi. Alla maggioranza dei consiglieri regionali, eletti sulla base del premio assegnato al candidato Presidente più votato si chiederebbe nientemeno che di rinnegare il sistema che li ha portati sui banchi del Consiglio (detto altrimenti, con l'antica saggezza dei proverbi: di segare il ramo su cui sono seduti). Eventualità piuttosto improbabile che infatti non si è mai verificata.

Per di più, l'opinione pubblica sembra(va) subire la fascinazione dell'elezione diretta, forse anche sulla scorta di quella introdotta qualche anno prima per i Sindaci e per i Presidenti delle Province (legge 25 marzo 1993, n. 81) che, per una breve stagione, parve in grado di favorire la scelta di personalità estranee a quegli apparati di partito non molto popolari in quel periodo. Al di là dell'entusiasmo che da allora numerosi e vari ambienti politici e intellettuali manifestano per l'elezione diretta dei titolari di organi monocratici, una – pur assai limitata nello spazio e piuttosto risalente nel tempo – conferma empirica del *favor* di cui gode nel nostro paese detta elezione può ricavarsi dall'esito del *referendum* friulano giuliano del settembre 2002, quando il corpo elettorale regionale respinse, con il 73,6 % dei voti validi (peraltro, su appena il 23,1% di votanti), la deliberazione legislativa statutaria volta a sostituire l'elezione diretta del Presidente della Regione con la sua mera indicazione da parte degli elettori, eventualmente superabile dal Consi-

glio regionale[6]. Va detto che, dopo quest'unico caso, nessun legislatore regionale – né speciale, come nel caso di specie, né ordinario – osò più porre in essere le condizioni che consentissero ai suoi elettori di decidere in materia.

In conclusione, può reputarsi che il vero oggetto della legge cost. n. 1 del 1999 fosse l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (indicata per prima nel titolo della legge, forse per un freudiano *lapsus calami*) e della connessa forma di governo, non per nulla definita curiosamente "normale" dallo stesso giudice costituzionale (sent. n. 2 del 2004, punto 4. *in diritto*)[7]. Rispetto a tale introduzione, l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie relativamente alla determinazione della propria forma di governo era soltanto una maschera per nascondere il volto dell'elezione popolare diretta del Presidente: la scelta regionale era stata anticipata dal legislatore statale (ordinario nel 1995, costituzionale nel 1999) e risulta(va) fattualmente irreversibile. Vero è che il testo costituzionale permette tuttora al legislatore regionale statutario di abbandonare l'elezione diretta del Presidente della Regione a favore di quella consiliare, ma sinora nessuna Regione ordinaria ha neppure iniziato a percorre questo impervio sentiero.

2. Dall'assemblearismo…

La revisione costituzionale del 1999 equivale dunque alla sostituzione del Consiglio regionale con il corpo elettorale corrispondente per l'elezione del Presidente della Giunta regionale. Come argomentato nel precedente paragrafo, può infatti ben dirsi che la legge cost. n. 1 del 1999 introduce l'elezione popolare diretta del Presidente della Giunta. Inestricabilmente connessi a essa, la legge cost. n. 1 del 1999 prevede una panoplia di istituti che, combinandosi con la diretta legittimazione popolare del Presidente, danno vita a una forma di governo connotata dalla sua assoluta preminenza.

---

[6] Vedi S. MANNOZZI, *I* referendum *regionali*, in *Primo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia (2002)*, Milano, 2003, 276-277.

[7] Così anche, recentemente, Corte cost., sent. n. 203 del 2023, punto 5. *in diritto*.

Nel 1999, dunque, muta sia la modalità di elezione del Presidente della Giunta sia la forma di governo regionale, come disciplinata da disposizioni di grado costituzionale (ancorché sedicenti "transitorie", nella nuova normativa, come si è visto). Il passaggio in esame apparirebbe certamente più rassicurante se si potesse pianamente inserire nell'ambito della forma di governo parlamentare. Pare però lecito esprimere qualche perplessità sul punto. O meglio, sembra potersi giungere a tale conclusione soltanto se si reputa di essere in presenza di una forma di governo parlamentare ogni volta che sia previsto un rapporto fiduciario tra il Parlamento e il Governo (o, più genericamente detto, ogniqualvolta che il primo può determinare la cessazione del secondo per ragioni esclusivamente politiche). Ma l'affermazione ora riportata sembra provare troppo, in quanto comporterebbe di includere nella forma di governo parlamentare anche ordinamenti, come quello della V Repubblica francese, pacificamente ricondotto a un'altra forma di governo (di solito, quella semipresidenziale), distinta dalla prima[8]. La forma di governo parlamentare sembra piuttosto richiedere non solo la sussistenza del rapporto fiduciario ma anche l'inserimento di quest'ultimo in un contesto istituzionale caratterizzato dalla "«derivazione» del potere esecutivo (il Governo), dal potere legislativo-rappresentativo (il Parlamento o una delle Camere di cui esso è composto)"[9]; è inoltre previsto il potere di scioglimento anticipato delle Camere elettive (o della Camera elettiva) affidato al Governo o, più frequentemente, al Capo dello Stato, che si colloca in posizione di alterità sia rispetto all'esecutivo sia rispetto al legislativo.

Neppure la forma di governo regionale originariamente disciplinata dalla Costituzione pare del tutto riconducibile a quella parlamentare. Vi si registra invece un predominio dell'assemblea (Consiglio regionale) più marcato di quello che abitualmente le è proprio nella forma di governo parlamentare. Così il Consiglio, unica assemblea nell'ambito di un Parlamento regionale monocamerale, elegge – si badi, esclusivamente "tra i suoi componenti" – "il Presidente ed i membri della Giunta" (art. 122, co. 5 Cost., testo originario). Dopo averli eletti, il Consi-

[8] Così già L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, 1970, 644.

[9] M. OLIVETTI, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia giuridica*, VI, Il Sole 24 ore, 2007, 517.

glio può sostituirli in ogni momento, come si induce dalla lettera dell'art. 126, co. 1 Cost. testo originario[10], mentre il Consiglio rimane pienamente in carica, procedendo appunto alla sostituzione in discorso. L'esecutivo regionale nasce così nel Consiglio e dal Consiglio, senza alcuna previa designazione.

Il Presidente della Giunta e quest'ultima non vengono infatti designati dal Presidente della Regione, che d'altra parte non può essere ricostruito come organo in qualche modo analogo al Presidente della Repubblica[11]. Mentre questi può, in varia misura, condizionare le scelte parlamentari, anche nella formazione del Governo, nulla del genere è concepibile a livello regionale. Il Presidente della Regione è il Presidente della Giunta regionale; come tale, dunque, eletto dal Consiglio regionale e sostituibile da quest'ultimo a suo piacimento. Il che evidentemente esclude la possibilità che il Presidente, nella sua qualità di Presidente della Regione, possa assumere una posizione di alterità rispetto al Consiglio. Tanto è vero che non è previsto l'istituto dello scioglimento anticipato di quest'ultimo da parte del Presidente della Regione, come sarebbe lecito aspettarsi in una forma di governo parlamentare[12]. Lo scioglimento del Consiglio è invece rimesso allo Stato come strumento di controllo sull'organo regionale (art. 126 Cost., testo originario).

A ben vedere, la Giunta regionale e il suo Presidente non vengono neppure generalmente designati dal corpo elettorale che si limita a eleggere il Consiglio con modalità proporzionali, disciplinate dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108 (nel testo in vigore sino al 1995), legge statale adottata *ex* art. 122, co. 1 Cost., testo originario[13]. Modalità tali, dunque, da rimettere quasi sempre la scelta del Presidente e dei componenti la Giunta alle forze politiche presenti in Consiglio, sulla base degli in-

---

[10] "Il Consiglio regionale può essere sciolto, quando (…) non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente".

[11] Così, condivisibilmente, S. BARTOLE, *Giunta regionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, 1970, 22.

[12] È noto che sono rarissimi i casi nei quali l'adozione della forma di governo parlamentare non si accompagna alla previsione dell'istituto dello scioglimento anticipato della Camera elettiva o delle Camere elettive (in tal senso può menzionarsi l'esempio della Costituzione norvegese del 1814).

[13] "Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica".

stabili equilibri che la ripartizione proporzionale dei seggi tende a determinare fra di esse.

Quanto alle funzioni del Consiglio, è assai significativo che gli spettino tutte quelle normative. Più specificamente, esso ha il monopolio della produzione degli atti normativi regionali, siano essi legislativi (in assenza di atti della Giunta aventi forza e valore di legge) o regolamentari, *ex* art. 121, co. 2, primo periodo Cost., testo originario.

D'altra parte, gli stessi Statuti regionali ordinari adottati nel 1970-1971, nell'integrare le menzionate indicazioni costituzionali, stabilendo, "in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica", "le norme relative all'organizzazione interna della Regione" (art. 123, co. 1, primo periodo Cost., testo originario), rafforzano ulteriormente le funzioni e il ruolo del Consiglio, disciplinato in modo tale da farne l'organo di "indirizzo politico e ammnistrativo" della Regione[14].

Può dunque reputarsi che nella forma di governo delle Regioni ordinarie, come disciplinata dalla Costituzione vigente sino al 1999 e, in funzione integrativa, dai corrispondenti Statuti, "coesistono elementi assembleari ed elementi parlamentari" e "i primi sembrano prevalenti nei testi normativi"[15]. Anche a non volerla considerare assembleare *tout court*, alla forma di governo in discorso non sembra comunque attagliarsi perfettamente il modello parlamentare.

3. …all'iperpresidenzialismo?

Ancor meno si attaglia al modello parlamentare la forma di governo oggi vigente nelle Regioni ordinarie. È ben vero che nella forma di governo imperniata sull'elezione popolare diretta del Presidente della Giunta sussiste pur sempre una relazione fiduciaria tra quest'ultimo e il Consiglio regionale. Relazione fiduciaria che peraltro si manifesta soltanto nella sua *pars destruens* e non anche nella sua *pars construens*: il Presidente diviene tale a seguito dell'elezione popolare diretta, senza necessitare di un'investitura fiduciaria da parte del Consiglio. Quest'ul-

[14] Si veda L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 300.

[15] F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, 1991, 87.

timo può soltanto sfiduciarlo, secondo quanto previsto dall'art. 126, co. 3, primo periodo Cost. Tuttavia, come prevede tale disposizione costituzionale, l'approvazione della mozione di sfiducia comporta non solo "le dimissioni della Giunta" ma anche e soprattutto "lo scioglimento del Consiglio". In tal modo la logica del *simul stabunt simul cadent* viene applicata al venir meno del Presidente per ragioni politiche quali sono quelle alla base dell'approvazione della mozione di sfiducia. Siamo dunque di fronte a "una vera e propria mutazione genetica" dell'istituto della sfiducia consiliare[16], in quanto utilizzandolo il Consiglio si autodistrugge. Non soltanto l'esecutivo (Presidente della Giunta) non nasce nell'assemblea e dall'assemblea (Consiglio regionale), ma neppure può dirsi che muoia nell'assemblea; è piuttosto l'assemblea che muore con lui, rimettendo automaticamente la parola al corpo elettorale regionale. La ragione per la quale l'esecutivo non nasce e muore nell'assemblea è piuttosto semplice: il primo deriva la propria legittimazione non dalla seconda ma da un'elezione popolare diretta, contestuale a quella consiliare, ma distinta da essa.

La mancata derivazione dell'esecutivo dal legislativo basta a escludere la riconduzione della vigente forma di governo regionale a quella parlamentare, secondo la definizione che se ne è proposta in questa sede. Altri elementi della forma di governo regionale come disegnata dalla legge cost. n. 1 del 1999 determinano al suo interno un'assoluta primazia del Presidente della Giunta/Presidente della Regione che si può presumere gli sia stata attribuita in ragione della sua elezione popolare diretta. Così il Presidente si pone come il vero *dominus* degli altri due "organi della Regione" *ex* art. 121, co. 1 Cost.: la Giunta e il Consiglio.

Quanto alla prima, il testo costituzionale direttamente dispone che "il Presidente eletto [a suffragio universale e diretto] nomina e revoca i componenti della Giunta" (art. 122, co. 5, secondo periodo Cost.) per i quali la relazione fiduciaria intercorre con il Presidente, non con il Consiglio, il quale potrà costringerli alle dimissioni soltanto sfiduciando il Presidente e quindi determinando il suo scioglimento. Nella forma di governo disegnata dalla legge cost. n. 1 del 1999 e imperniata sull'elezione popolare diretta del Presidente, infatti,

[16] M. OLIVETTI, *Forme di Stato*, cit., 541.

> non trova posto la rottura di un ipotetico rapporto fiduciario tra Consiglio e singoli Assessori, che si risolverebbe esclusivamente in una pura e semplice riduzione dei poteri spettanti al Presidente, investito della carica dal corpo elettorale proprio per il suo essere ed agire quale unico soggetto esponenziale del potere esecutivo nell'ambito della Regione, munito di poteri che lo rendono interamente responsabile, sul piano politico, dell'operato di tutti i componenti della Giunta *(Corte cost., sent. n. 12 del 2006, punto 4.* in diritto*).*

Quanto al Consiglio, si è già osservato che il venir meno, per qualsiasi ragione, politica o no, del Presidente ne comporta l'automatico scioglimento (art. 126, co. 3 Cost.), mentre l'elezione dell'uno e dell'altro organo è necessariamente contestuale[17]: la durata della legislatura coincide con quella del mandato presidenziale, in base alla clausola *simul stabunt simul cadent*, esplicitata dall'appena menzionata disposizione costituzionale. Ma vi è di più: le "disposizioni transitorie" della legge cost. n. 1 del 1999, richiamando e perfezionando quanto disposto dalla legge n. 43 del 1995, disciplinano la ripartizione dei seggi consiliari in modo che la composizione complessiva del Consiglio venga a essere una conseguenza dell'elezione del Presidente della Giunta. La maggioranza assoluta dei seggi viene infatti attribuita – in forza del premio di maggioranza – alle liste coalizzate collegate al Presidente eletto che si pone dunque come *leader* della maggioranza del Consiglio, in grado di condizionare fortemente l'operato di quest'ultimo.

Nei venticinque anni che ci separano dalla legge cost. n. 1 del 1999, le Regioni ordinarie hanno variamente disciplinato con legge il "sistema di elezione" del rispettivo Consiglio, secondo quanto previsto dall'art. 122, co. 1 Cost., introdotto appunto da tale legge costituzionale. Ciascuna Regione si è così potuta in qualche misura distaccare dalla disciplina legislativa elettorale transitoria dettata dall'art. 5, co. 1 legge cost. n. 1 del 1999 che richiamava, modificandola, la legislazione elettorale dei Consigli regionali allora vigente, di fonte statale (legge n. 108 del 1968 come novellata dalla legge n. 43 del 1995). Sebbene le *technicalities* introdotte da ciascun legislatore elettorale regionale talvolta non

[17] Si veda l'art. 5, co. 1, primo periodo legge cost. n. 1 del 1999, confermato dall'art. 4, co. 1, lett. *b*, primo periodo legge 2 luglio 2004, n. 165, vale a dire la "legge della Repubblica" prevista dall'art. 122, co. 1 Cost. sulla quale vedi *infra* nel testo.

siano del tutto coincidenti con quelle disciplinate dalla legislazione elettorale transitoria, nessuna Regione ordinaria ha però abbandonato quest'ultima nel suo nucleo essenziale: il premio attribuito alla coalizione collegata al Presidente eletto che assicura alla prima – e quindi al secondo – la maggioranza consiliare[18]. D'altra parte, la legge cornice statale (vale a dire la "legge della Repubblica" che stabilisce i "princìpi fondamentali" della materia elettorale regionale, *ex* art. 122, co. 1 Cost.) prevede espressamente, come principio fondamentale in materia di elezione del Consiglio regionale, l'"individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze" (art. 4, co. 1, lett. *a* legge 165 del 2004). Ora, la necessità, indicata dallo Stato al legislatore regionale, di adottare un sistema elettorale in grado di agevolare "la formazione di stabili maggioranze" ha probabilmente indotto il secondo a uniformarsi pedissequamente al modello della legislazione transitoria che tale agevolazione garantisce. Tanto più che i Consigli regionali, chiamati ad adottare la legge elettorale regionale, erano stati eletti proprio con tale legislazione transitoria: poiché essi ne erano espressione, non erano poi così ansiosi di abbandonarla per altre soluzioni che avrebbero potuto determinare differenti equilibri politici all'interno del Consiglio.

Le caratteristiche ora descritte della forma di governo vigente nelle Regioni ordinarie, unite alla legislazione elettorale adottata, volta a rafforzare ulteriormente la posizione del Presidente rispetto al Consiglio, confermano l'impossibilità di ricondurre la prima alla forma di governo parlamentare, fornendo in tal senso argomentazioni *ad adiuvandum* rispetto alla mancata derivazione dell'esecutivo dal legislativo.

Non a caso, l'attuale forma di governo delle Regioni ordinarie viene generalmente incasellata in categorie diverse da quella della forma di governo parlamentare. Al riguardo, la riconduzione della forma di governo regionale a quella neoparlamentare[19] sembra focalizzarsi eccessivamente su caratteristiche (sì ricorrenti, ma comunque) accidentali del

---

[18] Si veda G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018, 188-203.

[19] Così S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 109.

regime parlamentare britannico; pare allora preferibile ragionare di forma di governo semiparlamentare[20] per evidenziarne comunque l'allontanamento dal parlamentarismo vero e proprio[21], qui sopra evidenziato. Ma se la forma di governo regionale non venisse osservata dall'angolo visuale della forma di governo parlamentare, si potrebbe giungere a esiti differenti quanto alla sua classificazione. Se si assume come punto di partenza la forma di governo presidenziale[22], è agevole constatare che il Presidente viene a controllare strutturalmente non solo la Giunta (governo) ma anche il Consiglio (assemblea legislativa). Il suo primato sul Consiglio non deriva infatti da mere circostanze politiche ma dai dati istituzionali già evidenziati: la composizione dell'assemblea come conseguenza dell'elezione presidenziale e la durata in carica della stessa inestricabilmente legata a quella del Presidente. Dal che discende una posizione assai più forte di quella propria del capo dell'esecutivo nella forma di governo presidenziale, notoriamente caratterizzata, invece, da "separated institutions"[23]. Perciò sembra potersi ragionare, nelle Regioni ordinarie, di forma di governo iperpresidenziale[24].

4. Il ruolo del Consiglio nelle Regioni ordinarie: qualcosa rimane…

Che si voglia ricostruirla, o no, in termini di metamorfosi dall'assemblearismo all'iperpresidenzialismo, sembra indubbio che la trasformazione subìta dalla forma di governo delle Regioni ordinarie dal-

[20] Così R. TONIATTI, *La forma di governo regionale*, cit.

[21] Così M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, Modena, 2023, 45.

[22] Sul punto, si è condivisibilmente osservato che "la forma di governo regionale va più correttamente inquadrata nel novero delle forme presidenziali" (L. CASTELLI, *Il sistema delle Conferenze. Terza Camera o sede di ratifica?*, Bologna, 2023, 73-74).

[23] L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 663.

[24] Si noti in proposito che nella forma di governo delle Regioni ordinarie difettano quegli elementi di "recupero del parlamentarismo" presenti invece nell'unica – ed effimera (1996-2001) – esperienza statale di elezioni diretta del vertice dell'esecutivo, quella d'Israele (R. TONIATTI, *Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata: la soluzione dell'elezione diretta del Primo ministro in Israele*, in L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997, 7).

l'originaria disciplina costituzionale e legislativa a quella vigente successivamente alla revisione del 1999 abbia notevolmente ridimensionato il ruolo del Consiglio regionale. Se si passano in rassegna le funzioni di quest'ultimo, emerge come al venir meno di alcune di esse si accompagni il ridimensionamento di quelle tuttora riconducibili a esso.

Certamente non rientra più nel novero delle funzioni consiliari quella di amministrazione attiva[25], mentre la potestà regolamentare non spetta più integralmente al Consiglio, come prevedeva il testo originario dell'art. 121, co. 2, primo periodo Cost. Dall'abrogazione di quest'ultima disposizione costituzionale discende infatti che la potestà in discorso può essere attribuita dallo Statuto regionale alla Giunta o al Consiglio o ancora ripartita fra l'una e l'altro (Corte cost., sent. n. 313 del 2003, punto 7.2. *in diritto*). Può peraltro segnalarsi la tendenza degli Statuti ordinari ad assegnare la potestà regolamentare prevalentemente alla Giunta, coerentemente alla natura esecutiva della potestà regolamentare[26].

Ancora oggi spettano al Consiglio sia la funzione di controllo politico sia quella legislativa. La prima risulta però fortemente ridimensionata dalla scomparsa del suo massimo esito sanzionatorio: la sfiducia nei confronti dei titolari degli organi esecutivi, cui consegue il venir meno di tale titolarità. Come si è visto, nei confronti dei componenti la Giunta non è previsto l'istituto della sfiducia, che può colpire soltanto il Presidente della stessa. Per di più, la circostanza che l'adozione dell'unica mozione di sfiducia possibile, quella nei confronti del Presidente, comporti lo scioglimento del Consiglio che approva la mozione fa di quest'ultima un istituto vano[27]. Basti rammentare che nei venticinque anni trascorsi dalla legge cost. n. 1 del 1999 in nessuna delle quindici Regioni ordinarie è mai stata approvata una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta.

Quanto alla funzione legislativa, essa è tuttora attribuita integralmente al Consiglio dall'art. 121, co. 2, primo periodo Cost. Va peraltro

---

[25] Vedi P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2003, 91.

[26] Vedi P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, V ed., Torino, 2019, 103-104.

[27] Si veda A. D'ATENA, *Le trasformazioni della specialità regionale, le leggi statutari e la forma di governo*, in *Rivista AIC*, 3, 23, 118 e in questo volume.

rilevato che, ad onta della lettera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, tale da ampliare notevolmente l'ambito di competenza legislativa regionale, la legislazione regionale si è progressivamente atrofizzata, nell'ambito di un processo di amministrativizzazione della stessa e della Regione nel suo insieme[28]. Così le (poche) leggi regionali tendono ad assumere contenuto provvedimentale[29], mentre le stesse Regioni divengono "enti di amministrazione, una sorta di macro-Comuni dotati precipuamente di funzioni amministrative e compiti di governo degli interessi territoriali"[30]. Per di più, le descritte modalità di formazione del Consiglio paiono in grado di assicurare al Presidente una maggioranza tale da consentirgli un'agevole traduzione legislativa – nei limitati casi in cui sarà necessario – della sua politica, con buona pace per le dinamiche tipiche del procedimento legislativo consiliare.

5. La legge costituzionale n. 2 del 2001: un volto senza maschera, ma poco somigliante

La legge cost. n. 2 del 2001 estende in buona misura alle autonomie speciali quanto previsto dalla legge cost. n. 1 del 1999 per le Regioni ordinarie. Più specificamente, al mutamento della forma di governo delle Regioni ordinarie, operato dalla legge cost. n. 1 del 1999, fa seguito un'analoga revisione costituzionale degli Statuti speciali, introdotta, quasi sulla scia di tale legge, dalla legge cost. n. 2 del 2001.

Curiosamente, il titolo della legge cost. n. 2 potrebbe trarre in inganno, se comparato a quello della legge cost. del 1999. Nel 2001, infatti, il legislatore costituzionale decide di mostrare nella titolazione soltanto il volto della revisione, non anche la sua maschera: "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statu-

[28] Sulle debolezze della legislazione regionale si veda G. DEMURO, *Per una definizione dello statuto dell'opposizione*, in questo volume.

[29] Per esempio, delle sedici leggi complessivamente adottate dalla Regione Campania nel corso del 2022, soltanto la metà presenta un contenuto compiutamente normativo.

[30] G. GARDINI, *Le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2022, 255.

to speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano". Il che è tanto più singolare alla luce di due considerazioni. Anzitutto, anche la legge cost. n. 2 del 2001 rafforza l'autonomia statutaria delle Regioni e Province ad autonomie speciale, sebbene *per aliam viam*; vale a dire, attraverso l'istituzione di una nuova fonte – la legge statutaria – adottata con un procedimento almeno in parte simile a quello dello Statuto regionale ordinario e che, al pari di questo, rimette alla Regione la determinazione della propria forma di governo (così, per esempio, art. 15 St. Sardegna), peraltro nella maggior parte dei casi già scelta dalla legislazione transitoria. Eppure, il titolo della legge cost. n. 2 non menziona l'autonomia statutaria, come si è visto poc'anzi. Inoltre, come si dirà nel prosieguo, la (sedicente) transitoria[31] introduzione dell'elezione diretta del Presidente, non interessa tutte le autonomie speciali (le cinque Regioni e le due Provincia autonome). Eppure, il titolo della legge cost. n. 2 pare riferirsi a queste ultime senza eccezioni.

D'altra parte, se si estende opportunamente la comparazione fra Regioni ordinarie e autonomie speciali dai titoli degli atti normativi al mutamento complessivo della forma di governo, è agevole constatare come esso sia stato meno radicale nelle seconde, come qui di seguito verrà argomentato. Per intanto, può riassuntivamente constatarsi che: da un lato, le Regioni speciali e le Province autonome, nei decenni precedenti la revisione dei loro Statuti del 2001, non hanno conosciuto l'assemblearismo delle ordinarie; dall'altro, detta revisione ha introdotto l'iperpresidenzialismo soltanto in alcune specialità, nelle quali peraltro si riscontra una qualche sua attenuazione ad opera delle leggi statutarie, assente invece nei vigenti Statuti ordinari.

6. La forma di governo delle autonomie speciali: sino al 2001

Se si passano in rassegna i vari profili della forma di governo delle Regioni speciali e delle Province autonome sino al 2001, può constatarsi come non siamo percepibili quelle note di assemblearismo presenti invece nella fase inziale della vita delle Regioni ordinarie. La conside-

[31] Vedi *supra* par. 1.

razione ora proposta può essere riferita tanto all'originaria disciplina di grado costituzionale quanto alle normative e alle prassi successive.

Quanto alle prime, si è visto come il testo originario dell'art. 121, co. 2, primo periodo Cost. abbia attribuito la potestà regolamentare al Consiglio regionale, forse sulla scorta di una concezione che sembrava in qualche modo ricondurre le future Regioni (ordinarie) ai Comuni di allora, nei quali l'adozione dei regolamenti spettava al Consiglio[32]. Nulla di simile è invece riscontrabile negli Statuti speciali, dove appare assente ogni assimilazione della Regione (o della Provincia autonoma) al Comune. È emblematico che, su cinque Statuti, tre (Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/*Südtirol*) attribuiscono espressamente la potestà regolamentare alla Giunta[33]. D'altra parte, in Sardegna, nonostante la lettera dello Statuto, attributiva della potestà regolamentare al Consiglio (art. 27 St. Sardegna), la prassi, anche sulla base delle norme di attuazione, si è orientata nel senso dei regolamenti adottati dalla Giunta[34]; peraltro la Corte costituzionale non ha mancato di ricondurre la Regione al rispetto della previsione statutaria (sent. n. 371 del 1985, punto 2. *in diritto*).

Proprio il riferimento alla prassi permette di evidenziare come essa, nelle autonomie speciali, si sia incanalata sui consueti percorsi della forma di governo parlamentare, senza indulgere a suggestioni assemblearistiche. D'altra parte, queste ultime interessano il nostro paese soprattutto nel periodo a cavallo dell'istituzione delle Regioni ordinarie (1970) che dunque ne hanno risentito, mentre in allora le Regioni speciali operavano oramai da tempo, in quattro casi su cinque da più di un ventennio. Così soltanto nelle Regioni ordinarie, anche sulla base dei

[32] Così disponeva l'art. 131, co. 1, n. 6 testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148.

[33] Più specificamente, dispongono in tal senso: art. 12, co. 4 St. Sicilia, art. 54, co. 1 St. Friuli-Venezia Giulia, art. 38, co. 1, n. 1 per la Regione e art. 48, co. 1, n. 1 per la Provincia, St. Trentino-Alto Adige/*Südtirol* del 1948, corrispondenti rispettivamente agli artt. 44, co. 1, n. 1 e 54, co. 1, n. 1 del vigente St. Trentino-Alto Adige/*Südtirol* del 1972.

[34] Si veda A. AZZENA, *Regione Sardegna*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIX, 1988, 369.

rispettivi Statuti adottati all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso, può rinvenirsi

> la scelta a favore di una necessaria preminenza e centralità dell'assemblea, cui non solo spettano la formazione della Giunta e la determinazione dell'indirizzo politico, che questa è chiamata a perseguire, ma anche funzioni amministrative che vanno bene al di là di quelle di ordine generale e programmatorio[35].

7. (segue)*: dopo il 2001*

Se inizialmente nelle autonomie speciali si respirava meno assemblearismo che nelle Regioni ordinarie, successivamente alle revisioni costituzionali del 1999-2001 le prime risultano meno inclini all'iperpresidenzialismo delle seconde.

Al riguardo, si rammenti come mentre la forma di governo iperpresidenziale è stata introdotta transitoriamente e mantenuta successivamente in tutte le quindici Regioni ordinarie[36], delle sette autonomie speciali (le cinque Regioni, cui si aggiungono le due Province autonome) soltanto quattro si trovano nella medesima condizione: la forma di governo imperniata sull'elezione diretta del Presidente della Regione, *dominus* della Giunta e, grazie alla legislazione elettorale, anche del Consiglio, caratterizza le Regioni Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, nonché la Provincia autonoma di Trento. Le prime tre vengono schiacciate sulle Regioni ordinarie dalla disciplina transitoria contenuta nella legge cost. n. 2 del 2001, che vi introduce la stessa forma di governo (qualificata dall'elezione popolare diretta del Presidente) e la medesima legislazione elettorale (vale a dire quella di fonte statale vigente in tali Regioni)[37].

Quanto al Trentino, la disciplina transitoria prevede la contestuale elezione del Presidente e del Consiglio attraverso un sistema elettorale

---

[35] S. BARTOLE, *Giunta regionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, *Aggiornamento*, II, 1998, 386.

[36] Vedi *supra* par. 3.

[37] Così, rispettivamente: art. 1, co. 2 e co. 3 per la Sicilia; art. 3, co. 2 e co. 3 per la Sardegna; art. 5, co. 2 e co. 3 per il Friuli-Venezia Giulia.

a doppio turno (art. 4, co. 3 legge cost. n. 2 del 2001), peraltro mai applicato perché il legislatore provinciale statutario lo sostituirà ben presto (legge provinciale statutaria Trento 5 marzo 2003, n. 2) con quello consueto: elezione del Presidente a turno unico, che determina la composizione del Consiglio, nella quale è presente una maggioranza formatasi sulla candidatura dell'eletto alla presidenza provinciale. Modello quest'ultimo conservato dalle vigenti leggi statutarie siciliana, sarda e friulano-giuliana.

Nelle altre tre specialità, invece, è stata mantenuta l'elezione consiliare del Presidente della Regione/Provincia autonoma. Anzitutto, la legge cost. n. 2 del 2001 non ha modificato la forma di governo del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (neppure transitoriamente) e non ha attribuito a tale Regione alcuna autonomia statutaria. D'altra parte, la mancata previsione di una legge regionale statutaria per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* non dovrebbe meravigliare: pare coerente con il processo di progressivo svuotamento dell'ente regionale[38], portato avanti nell'ultimo mezzo secolo fra consensi e silenzi, sia a Bolzano sia a Trento, con assai rare voci contrarie[39]. Privata di quasi tutte le sue funzioni, in larga parte delegate alle Province autonome *ex* art. 18, co. 1 St. Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, la Regione appare oggi come la somma delle sue due Province, sia a livello di enti (art. 116, co. 2 Cost.) sia a livello di organi. A quest'ultimo riguardo, è noto come il Consiglio regionale altro non sia che la somma dei due Consigli provinciali (art. 25, co. 1 St.), secondo un modello la cui bizzarria è accentuata dalla constatazione che essi sono eletti con sistemi elettorali ispirati a princìpi opposti. Lo stesso Presidente della Regione è oramai un organo privo di una propria specifica individualità politica, sulla base della prassi che attri-

[38] Tanto è vero che il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è stato recentemente definito "una *non-Regione*" (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 F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, 2023, 115; corsivo dell'A.).

[39] Tra le quali si rammenta, in ragione del suo carattere rappresentativo della comunità trentina: Consulta per lo Statuto speciale, Consiglio provinciale di Trento, *Documento conclusivo*, Trento, 26 marzo 2018, 10-13 (vedilo al sito *internet www.riformastatuto.tn.it*).

buisce la titolarità dell'organo per metà legislatura al Presidente del Trentino e per metà a quello dell'Alto Adige/*Südtirol*[40].

Sebbene la legge cost. n. 2 del 2001 novelli la disciplina statutaria sia della Provincia autonoma di Bolzano sia della Regione Valle d'Aosta*/Vallée d'Aoste*, non introduce né nell'una né nell'altra, neppure transitoriamente, l'elezione popolare diretta del Presidente. Quest'ultima viene evocata per Bolzano dallo Statuto regionale (come novellato dalla legge cost. n. 2 del 2001), soltanto per richiedere una maggioranza elevatissima (i due terzi dei componenti il Consiglio provinciale) per introdurla con legge statutaria, vincolando comunque la Provincia autonoma a mantenere il sistema proporzionale per l'elezione consiliare (art. 47, co. 3 St.). Così la legge provinciale statutaria Bolzano 19 settembre 2017, n. 14 conserva sia l'elezione consiliare del Presidente e degli Assessori che compongono la Giunta (*ex* art. 68) sia, inevitabilmente, il sistema proporzionale per eleggere il Consiglio provinciale.

Lo Statuto valdostano, come novellato nel 2001, si limita invece a rimettere alla legge regionale statutaria la determinazione della forma di governo che include "le modalità di elezione del Consiglio della Valle, del Presidente e degli Assessori", nonché "i rapporti fra gli organi della Regione", salvo prevedere la clausola *simul stabunt simul cadent* se il Presidente venisse eletto a suffragio universale e diretto (art. 15, co. 2 St.). Il legislatore statutario della Valle d'Aosta ha comunque conservato l'elezione consiliare del Presidente (art. 2 legge regionale statutaria 7 agosto 2007, n. 21), mentre il Consiglio regionale viene attualmente eletto con "il sistema elettorale proporzionale, anche se con una robusta soglia di sbarramento (fissata nel doppio del quoziente naturale)"[41], secondo l'art. 50, co. 1, lett. *c* legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3, introdotto dalla legge regionale statutaria 16 ottobre 2017, n. 16.

---

[40] Vedi O. PETERLINI, *Forma di governo e rapporto con lo Stato*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Profili costituzionali del Trentino-Alto Adige/*Südtirol, Torino, 2015, 71-72.

[41] G. TARLI BARBIERI, *Le consultazioni del 20 e 21 settembre 2020: continuità e discontinuità di elezioni (comunque) rilevanti*, in *le Regioni*, 2020, 737.

8. Il ruolo del Consiglio nelle autonomie speciali: spunti per una valorizzazione dell'assemblea?

Si è evidenziato come l'iperpresidenzialismo caratterizza più le Regioni ordinarie che le autonomie speciali. Anche quando in queste ultime vige l'elezione diretta del Presidente, non sempre ne discende una forma di governo rigidamente fondata sulla clausola *simul stabunt simul cadent*. Più specificamente, la legge statutaria della Provincia autonoma di Trento prevede alcuni casi nei quali il venir meno del Presidente della Provincia non comporta né le dimissioni della Giunta né lo scioglimento del Consiglio. Così in particolare è previsto in caso di dimissioni del Presidente negli ultimi dodici mesi della legislatura che in tal modo si avvierebbe comunque verso la sua scadenza naturale (art. 5, co. 3 legge prov. stat. Trento n. 2 del 2003). Tale previsione viene estesa agli ultimi ventiquattro mesi della legislatura ("dopo i primi trentasei mesi della legislatura") se il Presidente viene meno per ragioni non politiche, vale a dire "nel caso di impedimento permanente o di morte". In tali ipotesi, il Consiglio elegge fra i suoi componenti un nuovo Presidente della Provincia (art. 5, co. 4).

Va rimarcato come le ora richiamate disposizioni della legge statutaria trentina non siano state impugnate dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale. Sorte ben diversa è toccata a una previsione analoga a quella di cui al menzionato art. 5, co. 4, stavolta contenuta nella deliberazione legislativa statutaria di una Regione ordinaria (Marche): è stata dichiarata costituzionalmente illegittima a seguito di impugnazione governativa (sent. n. 304 del 2002, punto 4. *in diritto*).

Del pari la sent. n. 12 del 2006, come si è visto, reputa la previsione della sfiducia individuale nei confronti di un componente la Giunta costituzionalmente illegittima in quanto contrastante con la forma di governo imperniata sull'elezione popolare diretta del Presidente. Eppure, l'art. 23 legge regionale statutaria Sardegna 10 luglio 2008 n. 1 prevede proprio la mozione di censura del Consiglio nei confronti di un singolo Assessore, sebbene con un qualche margine di ambiguità rispetto alle

sue conseguenze[42]. Anche in questo caso, l'impugnazione governativa e la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale ha interessato la deliberazione della Regione ordinaria, ma non quella della Regione speciale, tuttora vigente.

Sembrerebbe dunque che nelle autonomie speciali si reputasse praticabile una lettura più flessibile della forma di governo basata sull'elezione popolare diretta del Presidente e sulla clausola *simul stabunt simul cadent*; lettura che forse potrebbe oggi estendersi anche alle Regioni ordinarie, liberandole così da un'eccessiva rigidità che, in nome della pur apprezzabile stabilità, rischia di inaridire il confronto democratico fra gli organi regionali e al loro interno; dunque tra le forze politiche e gli elettori che esse rappresentano[43].

Ma le autonomie speciali offrono anche l'esempio di forme di governo più rispondenti alla logica parlamentare, laddove all'elezione popolare diretta del Consiglio si accompagna quella consiliare del Presidente e degli Assessori. L'uno e gli altri legati al Consiglio da una relazione fiduciaria che presenta le caratteristiche consuete del parlamentarismo e tale da poter essere fatta valere anche nei confronti di un singolo Assessore (art. 6 legge reg. stat. Valle d'Aosta n. 21 del 2007 e art. 71 legge prov. stat. Bolzano n. 14 del 2017). Il che non ha impedito di introdurre correttivi volti a stabilizzare l'esecutivo. Più specificamente, l'istituto della sfiducia costruttiva è oggi previsto sia in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* (art. 5 legge reg. stat. Valle d'Aosta n. 21 del 2007)

[42] Il co. 3 dell'art. 23 si limita a prevedere che "il Presidente della Regione comunica entro venti giorni al Consiglio le proprie motivate decisioni conseguenti alla approvazione della mozione di censura"; tuttavia pare difficile immaginare una soluzione differente dalla sostituzione dell'Assessore sfiduciato, a meno di non voler avviare una crisi politica capace di mettere in discussione la durata in carica di tutti e tre gli organi della Regione (Presidente, Giunta, Consiglio).

[43] In tal senso, si è condivisibilmente osservato che "Consigli e classi politiche regionali hanno (…) pagato un prezzo molto alto, in nome della ricerca della stabilità, su cui sarebbe giusto tornare a riflettere" (L. VIOLINI, *Statuti delle Regioni ordinarie: forma, materia e revisione*, in R. TONIATTI (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico. La complessità di una dialettica (1970-2020)*, Napoli, 2022, 207-208).

sia in Alto Adige/*Südtirol* (art. 73 legge prov. stat. Bolzano n. 14 del 2017)[44].

Soprattutto la forma di governo vigente nella Provincia autonoma di Bolzano e in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* pare in grado di assumere differenti modalità di funzionamento in corrispondenza dei vari orientamenti espressi dal corpo elettorale in occasione dell'elezione – proporzionale – del rispettivo Consiglio. Altrimenti detto, l'assetto del sistema partitico condiziona fortemente il funzionamento della forma di governo, in quanto la disciplina di quest'ultima non è particolarmente irrigidita, come si addice al parlamentarismo.

La peculiare composizione linguistica dell'elettorato, sia a Bolzano sia ad Aosta (sebbene con caratteristiche affatto differenti), costituisce probabilmente la ragione politico-istituzionale dell'adozione e del mantenimento della loro forma di governo[45]. Tuttavia, quest'ultima non dovrebbe essere vista soltanto come un'eccezione rispetto alla regola dell'iperpresidenzialismo regionale, eccezione dovuta a insuperabili peculiarità linguistiche locali. Si tratta infatti di una forma di governo che da un lato valorizza il Consiglio, vale a dire la rappresentanza "analitica"[46] della comunità regionale o provinciale, mentre dall'altro assume differenti modalità di funzionamento sulla base della volontà espressa dagli elettori in sede di voto per il Consiglio e tradotta dalla legislazione elettorale in rappresentanza al suo interno per le varie forze politiche. Così alla probabilmente ineguagliabile stabilità politica registratasi sino alle elezioni del 2023 nella Provincia autonoma di Bolzano fa da contraltare l'accentuata instabilità valdostana degli ultimi anni[47]. L'una e l'altra, a ben vedere, semplicemente riconducibili alla volontà del corpo elettorale della rispettiva comunità.

---

[44] Vedi A. D'ATENA, *Le trasformazioni della specialità regionale*, cit., 116.

[45] Così G. DEMURO, *La forma di governo e il sistema politico-istituzionale nelle Regioni speciali: una speciale conformità*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli, 2018, 30.

[46] Per dirla con L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 644.

[47] Si noti come dal 1948 ad oggi la Provincia autonoma di Bolzano abbia avuto soltanto cinque Presidenti; l'ultimo dei quali, attualmente in carica, Arno Kompatscher, è Presidente della Provincia dal 2014. È evidente il contrasto con la Valle d'Aosta dove, nello stesso periodo (2014-2024) si sono succeduti ben sette Presidenti della Regione.

L'indicazione conclusiva potrebbe essere proprio quella di privilegiare soluzioni istituzionali che rimettano al corpo elettorale la determinazione degli equilibri politici. In tale prospettiva, da questi ultimi discendono le modalità di funzionamento della forma di governo, soprattutto con riferimento al Consiglio, organo la cui centralità dovrebbe derivare dalla sua capacità di rappresentare le variegate componenti – non solo linguistiche – della rispettiva comunità.

PER UNA DEFINIZIONE DELLO STATUTO DELL'OPPOSIZIONE

Gianmario Demuro

SOMMARIO: *1. Forma di governo regionale e governabilità. 2. Forma di governo regionale e Consigli. 3. Forma di governo regionale e statuto dell'opposizione.*

1. Forma di governo regionale e governabilità

Il Consiglio provinciale di Trento ha dimostrato una grande sensibilità nell'affrontare temi che, da quando è cambiata la forma di governo delle regioni, erano considerati del tutto scontati, quasi fuori dal *mainstream* del dibattito sugli strumenti per affrontare la crisi della democrazia rappresentativa[1]. In particolare, l'idea che nella forma di governo a elezione diretta del Presidente della Regione il ruolo del Consiglio regionale potesse essere messo da parte e fosse solamente necessario che la frammentazione partitica a livello regionale non determinasse l'ingovernabilità del *nuovo* regionalismo. Rimane, invece, fondamentale ragionare partendo dalla forma di governo, specificando il rapporto tra la forma di governo e lo statuto dell'opposizione e, infine, evidenziando i processi che si possono intraprendere nella prospettiva di costruire uno statuto dell'opposizione; tema questo che, ancora oggi, appare legato solamente alla stagione anni Novanta ai tempi della proposta di forme di governo a vocazione maggioritaria. Un momento storico che oggi appare del tutto superato da una realtà politica che vede la presenza più di una opposizione – *melius* più di una minoranza. Possiamo partire da una premessa sulla forma di governo parlamentare che – valorizzando l'invito che ci ha fatto Toniatti a utilizzare il "realismo in-

[1] In generale sul tema cfr. D. RUNCIMAN, *Così finisce la democrazia. Paradossi, presente e futuro di un'istituzione imperfetta*, Torino, 2018.

terpretativo", si può considerare oscillante tra due poli: da un lato la *conventio ad excludendum* – che determinava l'opposizione perenne al PCI – dall'altro lato – paradossalmente – il consociativismo. Nella prospettiva delineata da Aldo Moro ed Enrico Berlinguer del compromesso storico si sarebbe potuta superare la *conventio ad excludendum*, ma, probabilmente, il *compromesso* non avrebbe potuto incidere sul consociativismo, frutto di una forma di governo a *multipartitismo esasperato* che ha attraversato tutta la storia dell'Italia. Ancora oggi, la nostra forma di governo parlamentare è caratterizzata da una fortissima frammentazione delle forze politiche e non riesce a garantire la governabilità e l'alternanza tra i Governi del paese. Il concetto di opposizione, infatti, per poter essere identificato con chiarezza deve essere ricostruito in una forma di governo a vocazione maggioritaria[2]. Quando negli anni Novanta si scriveva sul mutamento della forma di governo e, per riprendere le parole di Sartori, di *ingegneria costituzionale*[3], lo scopo era quello evocato da Pasquino di *restituire lo scettro al principe*[4]: l'idea forte era che il potere dovesse ritornare al cittadino attraverso lo strumento elettorale che potesse garantire un Governo stabile e di legislatura. Occorre rileggere tutta il dibattito degli anni Novanta, in particolare sulle proposte di riforma "Bassanini", per cogliere il fervore di quella discussione che ha portato alla riforma del Titolo V e che è stata anticipata dalla legge sulla riforma degli enti locali nella l. 142 del 1990; legge di sperimentazione di una nuova forma di governo per l'Italia negli enti locali e nella democrazia regionale. Intorno alla costruzione di una democrazia regionale efficiente e riferita al territorio che rappresenta – si costruisce l'idea che le politiche regionali devono essere caratterizzate dal contesto territoriale e l'elezione diretta del Presidente della Regione– rafforzativa del ruolo dell'esecutivo-doveva portare a una maggiore costruzione della democrazia dell'alternanza. Il cittadino come principe e la governabilità dei livelli territoriali comunali e regionali secondo la

[2] In argomento cfr. G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, 2004, pp. 185 e ss.

[3] G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1994.

[4] G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe: proposte di riforma costituzionale*, Bari, 1986.

durata predeterminata che prevede la centralità del Presidente eletto direttamente e della "sua maggioranza"[5].

2. Forma di governo regionale e Consigli

La forma di governo nei vent'anni di sperimentazione ha data comunque stabilità ed efficienza per dare ai cittadini poteri di verifica delle responsabilità politiche più vicine a chi le guarda[6]. Gli anni Novanta sono stati anni di ingegneria istituzionale e sono serviti a recuperare le regioni nella prospettiva di avvicinarle agli obbiettivi del neo-parlamentarismo a democrazia immediata. Una democrazia rappresentativa che fosse anche efficiente dal punto di vista della azione amministrativa. Questa idea a livello nazionale è passata soltanto attraverso le leggi elettorali e sistemi elettorali hanno oscillato a livello nazionale tra i due terzi di maggioritario e un terzo di proporzionale del *Mattarellum* del 1994 per arrivare all'attuale sistema elettorale in cui la proporzione si ribalta e sono due terzi di proporzionale e un terzo di maggioritario; ancora governi di coalizione, che sotto questo profilo se noi oggi dovessimo pensare allo statuto dell'opposizione a livello regionale, quante opposizioni dobbiamo contare? E sono opposizioni molto diverse, che hanno idee politiche diverse, si presentano all'elettorato in contesti territoriali che sono molto differenti – quindi è vero che c'è stata una torsione della forma di governo verso l'esecutivo, ma il fine era quello di garantire appunto la stabilità della democrazia regionale.

Dov'erano i Consigli regionali al momento della torsione della forma di governo? I Consigli hanno avuto la loro grande occasione nella redazione degli statuti e delle leggi statutarie per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale. Purtroppo, non hanno sfruttato questa occasione e gli statuti regionali non hanno grandi differenze e i consigli nelle leggi statutarie e negli statuti avrebbero potuto inserire moltissimi ele-

---

[5] G. DEMURO, *A vent'anni dal titolo quinto, la disapplicazione degli obbiettivi del federalismo*, in *Istituzioni del federalismo*, 1-2021, pp. 127 ss.

[6] Parla, invece, di "crisi dell'ideologia della governabilità" M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista Aic*, 2-2019, p. 1.

menti – diciamo così – di *counter-balance* del potere dell'Esecutivo e non l'hanno fatto. Eppure, anche i Consigli regionali sono centrali in questa forma di governo perché approvano atti normativi e questo ruolo è stato sminuito facendo propri i vizi che sono presenti anche nel livello nazionale; maggioranze mutevoli per travaso all'interno dei gruppi consiliari di maggioranza; assenza di controllo sulle politiche pubbliche.

3. Forma di governo regionale e statuto dell'opposizione

Allora il punto è – e qui passiamo alla seconda parte della relazione – che il controllo dell'indirizzo politico non è emerso neanche nel rapporto con la maggioranza. Vi è stata una drammatica dispersione dei gruppi consiliari all'interno dei Consigli regionali e il mancato utilizzo anche dell'arma tanto temuta della morte istantanea del "aut simul stabunt, aut simul cadent", in realtà ha determinato una sorta di – chiamiamolo così – "equilibrio del terrore"[7], che però ha mantenuto in stallo tutte queste relazioni. I Consigli regionali sono centrali anche in questa forma di governo perché sono il motore della legislazione. Ruolo questo però parzialmente svolto per i seguenti motivi: assenza di un reale controllo sulle politiche pubbliche, legislazione fotocopia di quella nazionale, legislazione spesso in consapevole contrasto con il riparto delle competenze. Anche il ruolo di controllo dell'indirizzo politico non ha funzionato per la scarsa regolazione della dispersione nei gruppi consiliari e per il mancato utilizzo dell'arma dello scioglimento anticipato. In sintesi, le maggioranze mutevoli al loro interno non usano l'arma dello scioglimento anticipato che avrebbe "restituito il potere al principe" con nuove elezioni; la rottura della maggioranza viene ricomposta e non determina la fine della legislatura. Questo che cosa significa? Cosa hanno fatto le Regioni in concreto per identificare o qualificare l'opposizione? Dal mio punto di vista la migliore concretizzazione nello Statuto è quella scritta dalla Regione Toscana nell'articolo 10 dello Statuto regionale. E qui gli strumenti sono due: quello dell'articolo

[7] Come lo ha definito G. SILVESTRI, *Nuovi statuti e nuove forme di governo regionali*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 2001, n. 12, Torino, 2002, p. 119 ss.

10 dello Statuto e il Regolamento attuativo. Va detto subito che l'articolo 10 è scritto al plurale: il ruolo delle *minoranze* è garantito nella programmazione dei lavori consiliari, nella disciplina dei tempi per l'esame del merito delle proposte, per le proposte degli atti di sindacato ispettivo, nella normativa relativa alla costituzione delle Commissioni d'inchiesta, alle nomine di competenza consiliare, alla composizione degli organismi con funzioni di vigilanza e controllo. Se dovessimo ipotizzare per i Consigli regionali un *vademecum* su come disciplinare in sintesi i diritti dell'opposizione, questo è un testo assolutamente chiaro. Tuttavia, già con la riforma del 2015 dello Statuto la possibilità che l'opposizione possa parlare con una voce sola (il portavoce dell'opposizione) diventa una *facoltà*. Nel 2015 il regolamento interno può infatti prevedere l'istituzione di un portavoce dell'opposizione espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza – qui la parola, devo dire, è estremamente interessante per come è scritta – la coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa, garantendone le funzioni. Quindi dopo dieci anni lo stesso Consiglio toscano si rende conto che l'elemento della presenza di un portavoce dell'opposizione è facoltativo e, comunque, è sempre stato nominato. Ai sensi del Regolamento della Toscana, gli articoli 19 e 20, disciplinano la nomina, la revoca, le dimissioni del portavoce dell'opposizione e infine delle funzioni del portavoce dell'opposizione. Qui la consapevolezza c'è negli statuti e in particolare nello Statuto della Toscana. Però sin da subito l'impatto della disciplina – tornando alla richiesta che ci faceva Toniatti di realismo interpretativo – impatta su una questione di fondo: che cos'è l'opposizione e che cosa sono le opposizioni? Che cos'è la minoranza e cosa sono le minoranze? Da questo punto di vista i sistemi politici – e questo è un tema classico del diritto costituzionale e anche di scienza della politica – devono poter disciplinare con regole giuridiche, con regole di livello costituzionale, che non sono quelle statutarie o quelle delle leggi costituzionali in senso materiale, naturalmente, oppure devono lasciare alle forze politiche la possibilità di autoregolarsi. Se noi riteniamo che la logica della forma di governo sia collegata al principio maggioritario nella tradizione della democrazia anglosassone e del modello Westmin-

ster, l'opposizione è un'alternativa di governo che si prepara a governare nella legislatura successiva[8]. E da questo punto di vista, questo tipo di logica, che è una logica – appunto – oppositiva, che è strettamente collegata alla democrazia maggioritaria, non si è affermata in Italia e – dobbiamo dirlo in maniera molto molto chiara – così come in Italia non c'è stato mai il partito, da questo punto di vista, un partito nazionale, partendo intorno l'idea della vocazione maggioritaria – vi ricordate la nascita del Partito Democratico che, da questo punto di vista, aveva questa idea, per lo meno inizialmente, ma questo non si è realizzato – allora il principio di realtà – torno sempre a quello che ci diceva Toniatti – a cosa ci porta? Beh io penso – e qui passiamo all'ultima parte della relazione – che il ruolo dell'opposizione parta necessariamente da nuovi statuti e da nuove leggi statutarie, che partono soprattutto dal ruolo del Consiglio regionale, cioè il tema che riguarda l'opposizione – mi viene da dire – sono i poteri e le prerogative che l'opposizione può avere nella disciplina di un nuovo ruolo del Consiglio regionale. Io sono molto curioso di sentire le prossime relazioni, perché per esempio il tema della valutazione delle politiche pubbliche – dal mio punto di vista – è centrale nel ruolo del Consiglio. Io penso che, da questo punto di vista, la valutazione delle politiche pubbliche – che sarebbe stata attribuita al Senato, se avesse avuto successo la riforma del 2015 – sia un tema assolutamente fondamentale, così come è un tema fondamentale per la tenuta della democrazia regionale la partecipazione – abbiamo visto nella bella relazione di Postal e certamente le autonomie locali, ma e qui sentiremo il collega sul punto, di tutti i temi di democrazia diretta, per cui sotto questo aspetto – diciamo così – la definizione dello Statuto dell'opposizione passa dal ruolo che il Consiglio regionale vorrà avere. E specificamente, riferendoci al tema dell'Opposizione, il mio punto di vista è che l'opposizione debba occuparsi, sotto questo profilo, soprattutto di una maggiore partecipazione della società anche all'esterno e della capacità, diciamo così, dell'opposizione di proporsi come governo dell'alternanza. Da questo punto di vista non è semplice disciplinare una realtà politica partendo dal tema dell'indirizzo, come lo in-

[8] G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, 2012 che lo definisce "un archetipo in trasformazione" a p. 49.

terpretava Roberto Toniatti. Non è facile perché i partiti continuano a – come dire – ad avere dei comportamenti che sono strettamente collegati alle opportunità che sono offerte dalla legge elettorale. Da questo punto di vista il prossimo convegno che organizzerà l'Università di Trento spero che possa essere sul tema della legge elettorale. La legge elettorale "regionale" infatti garantisce la possibilità di *riunirsi in coalizione* nel momento elettorale ma non è obbligata a garantire la possibilità che ci sia una opposizione; la legge elettorale "regionale" non favorisce un'unica opposizione e lo Statuto dell'opposizione dovrebbe disciplinare una opposizione, non più opposizioni e diventa praticamente impossibile gestire questo tipo di contrapposizione. L'altro punto da sottolineare è che le funzioni dell'opposizione sono quelle che abbiamo detto e che sono già scritte nello Statuto della Regione Toscana e hanno a che fare con tutto ciò che attiene alla capacità dell'opposizione di verificare l'azione della maggioranza e – guardate – da questo punto di vista, lo diceva ieri Nicola Lupo, quando parlava della "Regione di diritto" e del significato della "Regione di diritto" nella tradizione del *rule of law* europeo, io credo che l'opposizione (o le opposizioni) debbano garantire il *rule of law* nell'azione dei Governi regionali. Tuttavia, non avendo una maggioranza che all'interno del Consiglio è in grado da funzionare da *counter-balance*, le opposizioni non esistono sotto questo profilo e l'unico strumento di contrasto alla violazione della "Regione di diritto" è la magistratura. L'assenza dell'opposizione determina una drammatica sensazione di impotenza da parte di quella parte di società che non riesce a trovare uno strumento di verifica e di controllo della azione di governo. Allora, sotto questo profilo, forse uno strumento innovativo – devo dire, ci sto ancora riflettendo – potrebbero essere autorità indipendenti regionali, in grado di garantire strumenti immediati rispetto per esempio all'accesso agli atti. In alcuni casi addirittura non solo manca l'opposizione, ma è assente anche un sistema di informazione tale che dia la possibilità di porre l'attenzione su ciò che la maggioranza sta facendo in contrasto con lo Stato di diritto. E allora, per concludere, credo che il rafforzamento dell'opposizione debba essere garantito il più possibile, cercando di costruire l' alternanza di governo o, perlomeno, coalizioni che si preparano a governare nella prossima legislatura. Da questo punto di vista l'idea di valorizzare i programmi di governo scritti;

l'idea di valorizzare la valutazione delle politiche pubbliche, l'idea di valorizzare la riduzione del numero dei gruppi consiliari significa far emergere in Consiglio le tensioni della società; farle emergere al di fuori del Consiglio significa favorire una finta democrazia, una democrazia che si sfoga nell'odio in contesti mediatici ma che non è presente nei luoghi dove la mediazione deve essere rappresentata. Quindi lo statuto dell'opposizione può essere scritto e deve essere scritto con gli strumenti che sono previsti: Statuto, legge statutaria, regolamento consiliare, passa attraverso il rafforzamento del Consiglio, il rafforzamento della consapevolezza della maggioranza, ma anche nel contro-bilanciamento che l'opposizione può fare. A vent'anni dalla introduzione della forma di governo neo-parlamentare delle regioni o, se preferite, iper-presidenziale è cruciale che la società (in maggioranza e in opposizione) *rientri* in Consiglio e rientri in una discussione politica che sia favorita dalle regole. E le regole per favorirla ci sono, si tratta soltanto di mantenere la consapevolezza, che maggioranze coese e opposizioni coese garantiscano una maggiore trasparenza dell'azione democratica ed è quella a cui tutti quanti noi dobbiamo tendere.

I CONTENUTI DELLA FUNZIONE DEL CONSIGLIO

Luigi Fucito

Rivolgo innanzitutto un sentito ringraziamento al Consiglio provinciale di Trento e all'Università di Trento per il gradito invito a una riflessione sui contenuti della funzione del Consiglio, con particolare riferimento alle autonomie alpine.

In premessa, riterrei opportuno un cenno all'inquadramento complessivo di tali autonomie nell'ambito dell'assetto costituzionale. L'Italia è, come noto, uno Stato regionale e come tale – a differenza delle costituzioni federali in cui le realtà substatali preesistono allo Stato – si caratterizza per essere uno Stato unitario, nell'ambito del quale si rinvengono entità, come nel caso delle Province autonome, delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, caratterizzate da peculiarità culturali e linguistiche cui sono associate speciali forme di autonomia. Il regionalismo italiano è un sistema misto, in cui convivono enti territoriali ad autonomia speciale e regioni ordinarie, che peraltro, a partire dalla riforma del Titolo V del 2001, sono titolate a chiedere forme e condizioni ulteriori di autonomia (ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione).

Volendo svolgere una rapida ricognizione dei contenuti delle funzioni del Consiglio, oltre all'attività normativa e in particolare legislativa, su cui si tornerà più oltre, vanno richiamate le (altre) *attribuzioni discendenti dalla Costituzione*. Nello specifico, senza pretesa di esaustività, si tratta in particolare: della richiesta di *referendum* sulle leggi costituzionali, che può essere esercitata da cinque Consigli regionali qualora le Camere, nella seconda votazione, non si siano espresse a maggioranza dei due terzi dei propri componenti (art. 138 Cost.); della richiesta di *referendum* su leggi o atti aventi forza di legge dello Stato, anche in questo caso attivabile da parte di cinque Consigli regionali (art. 75 Cost.); dell'individuazione dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83 Cost.); della potestà di approvazione e modifica dello statuto regionale (art. 123 Cost.); della potestà

legislativa spettante alla Regione (art. 117 e art. 121 Cost.); dell'iniziativa di leggi statali (di natura sia ordinaria che costituzionale) (art. 121 Cost.); del parere in caso di richiesta di modificazione del territorio regionale, nell'ambito della procedura di approvazione di una legge costituzionale o di una modifica di una fonte di rango costituzionale vigente. Ci si riferisce non solo alla fusione di regioni esistenti o alla creazione di nuove (art. 132, primo comma, Cost.), ma anche a una qualsiasi variazione territoriale laddove l'assetto territoriale sia prevista negli statuti (si pensi all'articolo 1, secondo comma, dello statuto della Valle d'Aosta[1]; all'articolo 2, primo comma, dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia[2] e all'articolo 3, secondo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige[3]); del parere in caso di distacco di province e comuni da una regione e aggregazione a un'altra (art. 132, secondo comma, Cost.), fermo restando quanto appena ricordato con riferimento alle autonomie speciali.

Vi sono poi attribuzioni in capo ai Consigli *afferenti ai rapporti con il Parlamento nazionale*, con particolare riferimento alla presentazione di voti[4] e di progetti di legge. Al riguardo si registra un ricorso assai limitato a tali istituti da parte delle autonomie speciali[5].

---

[1] Di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4. La norma citata recita quanto segue: "Il territorio della Valle d'Aosta comprende le circoscrizioni dei Comuni ad esso appartenenti alla data dell'entrata in vigore della presente legge".

[2] Di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1963. L'articolo 2, primo comma, nel testo vigente, recita: "La Regione comprende i territori delle attuali province di Gorizia, di Udine, di Pordenone e di Trieste".

[3] Di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670. L'articolo 3, secondo comma, elenca una serie di comuni che sono aggregati alla Provincia di Bolzano. Un eventuale distacco di uno o più di tali comuni richiederebbe l'attivazione del procedimento di revisione dello Statuto, fonte di grado costituzionale.

[4] Il voto consiste in una richiesta motivata di intervento del Parlamento non corredata da un testo articolato, a differenza del progetto di legge che costituisce esercizio di iniziativa legislativa. Ai sensi dell'articolo 138 del Regolamento del Senato, i voti presentati dalle regioni sono trasmessi alla Commissione competente per materia e il relativo esame può concludersi con una relazione al Senato o con una risoluzione che inviti il Governo a provvedere. Qualora i voti abbiano invece attinenza a disegni di legge, sono discussi congiuntamente ai disegni di legge.

[5] Con riferimento ai voti trasmessi in Senato nella XVIII legislatura, si segnala che, nell'ambito delle autonomie alpine, solo il Friuli-Venezia Giulia e la provincia autono-

Va peraltro rilevato che probabilmente ciò può dipendere anche dalla circostanza che detti strumenti, quando attivati, difficilmente conducono all'approvazione di relazioni o di atti di indirizzo (nel caso dei voti) o di leggi (nel caso di proposte di legge di iniziativa regionale).

Nell'ambito dei rapporti fra Consigli e Parlamento nazionale, si segnalano alcune forme di coinvolgimento di consiglieri in organi parlamentari e persino di parlamentari nazionali nei Consigli.

Sotto il primo profilo, appare indicativa la previsione del Regolamento del Senato, di cui all'articolo 138-*bis*[6], ai sensi del quale la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel rispetto di quanto stabilito dai Regolamenti di ciascuna Camera, può invitare i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali a partecipare alle sedute della Commissione stessa, in relazione a specifici provvedimenti. Tali rappresentanti possono altresì formulare osservazioni e proposte con riguardo ai lavori della Commissione[7].

Quanto al secondo profilo, si segnala l'art. 51 del Regolamento del Consiglio della Valle d'Aosta, che ammette la presenza dei Parlamentari della Valle d'Aosta alle sedute del Consiglio regionale[8].

Fra le principali *funzioni dei Consigli* si segnalano anche quelle di carattere *informativo*, *ispettivo*, *di indirizzo* e *di controllo*. Molte attività in tali ambiti sono ascrivibili alle funzioni tipiche esercitate dalle assemblee legislative nei confronti degli esecutivi. Si fa riferimento, per esempio, al sindacato ispettivo, nonché all'adozione di atti di indirizzo,

---

ma di Trento hanno fatto ricorso a tale strumento, peraltro non in modo particolarmente significativo (hanno presentato n. 5 voti ciascuno).

[6] Introdotto nell'ambito della *Riforma del regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari (Documento II n. 12)*, di cui alla deliberazione del 27 luglio 2022 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 182 del 5 agosto 2022).

[7] Trattandosi di una disposizione regolamentare del Senato (che non trova un equivalente nel Regolamento della Camera), essa sarà applicabile solo se la Presidenza della Commissione per le questioni regionali è affidata a un Senatore.

[8] Ai sensi della richiamata disposizione, "Il Senatore ed il Deputato eletti nella circoscrizione elettorale della Valle d'Aosta possono assistere alle sedute del Consiglio regionale e possono essere invitati, anche su loro richiesta, dal Presidente, su conforme parere favorevole del Consiglio, a fare comunicazioni su problemi di interesse della Regione".

fermo restando che, nell'ambito delle autonomie territoriali, vi sono differenze a seconda del caso in cui il Presidente sia eletto dal corpo elettorale o individuato dal Consiglio.

Volendosi soffermare su alcuni tratti distintivi delle autonomie speciali, risulta di particolare interesse l'attività di monitoraggio dell'*attuazione dello statuto*, tramite informativa sull'attività delle Commissioni paritetiche. Si rileva che i Regolamenti parlamentari non prevedono un analogo strumento conoscitivo *ad hoc*[9] a disposizione delle Camere. Ciò fa sì che non sempre il Parlamento abbia piena contezza della fase attuativa degli statuti delle autonomie speciali, sebbene l'attuazione degli statuti, nel determinare un accrescimento della potestà normativa delle autonomie speciali, sia idonea a incidere sugli ambiti di competenza legislativa spettanti alle Camere.

Fra le attività conoscitive e di controllo, pare altresì interessante un richiamo alla *valutazione delle politiche pubbliche*.

Al riguardo, l'articolo 138-*quinquies* del Regolamento interno del Consiglio della Regione Friuli-Venezia Giulia disciplina il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche regionali. Nello specifico, si prevede che il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione (composto in modo da garantire la rappresentanza paritaria fra maggioranza e opposizione) eserciti il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche regionali, nonché il monitoraggio della quantità e della qualità della produzione legislativa e delle altre attività consiliari. Fra l'altro, al Comitato spetta di formulare proposte alle commissioni competenti per materia per l'inserimento nei progetti di legge di clausole valutative, di verificare il rispetto degli obblighi informativi previsti nelle clausole valutative, di deliberare missioni valutative, di curare il rapporto annuale sulla legislazione.

Quanto al Regolamento del Consiglio della Valle d'Aosta, gli articoli art. 33-*bis* e seguenti disciplinano il Comitato paritetico di controllo e

[9] Ciò, ferma restando la possibilità di acquisire tali elementi nell'ambito di ordinarie procedure informative (si vedano per esempio gli strumenti contemplati agli articoli 46, 47 e 48 del Regolamento del Senato, riguardanti, rispettivamente, richieste di informazioni e chiarimenti al Governo, acquisizione di elementi informativi su disegni di legge, affari assegnati e materie di competenza delle Commissioni, nonché indagini conoscitive).

valutazione delle politiche regionali e della qualità della normazione[10]. Tale organo opera per consentire l'esercizio della funzione consiliare di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali, allo scopo di migliorare la qualità della normazione e i processi decisionali. Esamina i progetti di legge che, al momento della presentazione, contengono disposizioni finalizzate al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche regionali per l'esame e la proposta di eventuali modifiche e, al contempo, formula proposte per l'inserimento di apposite clausole valutative nei provvedimenti legislativi che ne siano sprovvisti[11].

L'attenzione dei Consigli alla valutazione delle politiche pubbliche costituisce un tratto distintivo degli stessi rispetto al Parlamento nazionale, che solo di recente ha assunto iniziative in proposito. Solo con la richiamata modifica regolamentare dello scorso luglio, il Senato si è infatti dotato del Comitato per la legislazione[12], attribuendo allo stesso il compito di esprimersi anche sulla valutazione d'impatto[13].

Quella richiamata è una funzione che, se esercitata al meglio, può condurre a un rafforzamento dei Consigli rispetto agli Esecutivi, inver-

---

[10] Composto da sei consiglieri, con rappresentanza paritaria della maggioranza e delle minoranze.

[11] Va peraltro rilevato che anche la Provincia autonoma di Trento si è dotata di strumenti per la valutazione delle leggi provinciali e, segnatamente, del programma di controllo delle leggi provinciali e del tavolo di coordinamento (si veda in proposito la legge provinciale n. 5 del 2013).

[12] Ai sensi dell'articolo 20-*bis* del Regolamento del Senato, esso è composto da otto senatori, scelti dal Presidente del Senato in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e dell'opposizione; è presieduto, a turno, da uno dei suoi componenti, per la durata di un anno ciascuno; esprime pareri sui disegni di legge discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante, sui decreti legge e, su richiesta delle commissioni, anche sui disegni di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni di delegificazione. Le Commissioni possono sempre deliberare di richiedere il parere del Comitato sugli schemi di atti normativi del Governo.

[13] Oltre alle funzioni menzionate nella precedente nota, il Comitato si esprime sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente (tali funzioni sono peraltro da tempo esercitate dall'omologo Comitato della Camera, al quale non sono tuttavia stati esplicitamente attribuiti compiti di valutazione di impatto).

tendo l'opposta tendenza in atto da tempo e rafforzata di recente con la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19[14].

Dopo aver richiamato alcune importanti attività dei Consigli delle autonomie speciali, pare opportuna una focalizzazione sulle *funzioni legislative*, cardine della specialità. In proposito, non pare potersi prescindere da un *inquadramento* delle autonomie *nell'ambito del regionalismo italiano nel suo complesso* e delle tendenze che lo caratterizzano. In tale contesto si evidenzia innanzitutto la forte spinta centralizzatrice (legittimata dalla giurisprudenza costituzionale) e il tendenziale rafforzamento del Governo nazionale connesso alla gestione della pandemia e all'adozione delle misure per il rilancio dell'economia (con particolare riferimento al limitato coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nella predisposizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR).

Quanto al *ruolo della Corte costituzionale*, essa ha legittimato una ridefinizione dell'assetto delle competenze legislative sancito dalla riforma del Titolo V del 2001. Quest'ultima si caratterizza, *in primis*, per la nota ripartizione delle competenze legislative effettuata sulla base di un elenco succinto di materie, con contorni inevitabilmente indefiniti, alcune della quali connotate da carattere eminentemente finalistico e attribuite in via esclusiva allo Stato. Senza la definizione dei contenuti effettivi delle materie spettanti allo Stato e delle materie spettanti alle Regioni, si sono determinati elementi di incertezza sistemica, con conseguente aumento della conflittualità costituzionale, cui la Corte si è trovata a porre riparo.

L'attuazione del Titolo V è avvenuta stante l'assenza di una sede istituzionale propria in cui Parlamento e Consigli delle autonomie (ordinarie e speciali) potessero svolgere un confronto nell'ambito del processo genetico della legislazione statale[15]. L'attuazione della richiamata

---

[14] Si veda *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - Rapporto 2021* a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, in collaborazione con il Servizio Studi del Senato della Repubblica, pag. 9.

[15] Pare al riguardo non idoneo a tale finalità il sistema delle Conferenze, che rappresenta un'efficace sede di confronto fra Esecutivi (e quindi particolarmente adeguato a un confronto a valle del procedimento legislativo, più che a monte dello stesso). L'attività legislativa, del resto, spetta al Parlamento e ai Consigli regionali e delle Province autonome, per quanto di rispettiva competenza, più che agli Esecutivi (fatte salve le

riforma costituzionale è stata nello specifico rimessa al Parlamento e al Governo, senza un pieno coinvolgimento delle autonomie. Ne sono scaturite discipline spesso invasive della competenza regionale: non solo negli ambiti in cui la competenza legislativa è esclusiva, ma anche negli ambiti in cui è prevista una competenza concorrente e persino in quelli in cui la competenza è residuale (quindi esclusiva delle regioni). Riguardo alle materie di competenza concorrente, lo Stato non si è limitato alla mera definizione di principi, rimettendo alle Regioni e alle Province autonome la disciplina di merito. Ancor di più, anche nel caso delle competenze residuali, lo Stato ha debordato, per esempio in occasione di interventi volti ad assicurare maggiori forme di tutela dell'ambiente, della concorrenza ovvero intesi ad assicurare livelli essenziali minimi omogenei all'interno territorio nazionale.

Sono poi state solo in parte attuate altre disposizioni considerate perno della riforma del Titolo V. Si pensi all'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) e al trasferimento delle funzioni amministrative sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.).

Dall'esercizio invasivo della potestà legislativa statale è derivato un elevato contenzioso, che avrebbe potuto probabilmente essere limitato qualora la disciplina legislativa fosse stata frutto di un confronto istituzionale e quindi di una tendenziale condivisione dei contenuti nella fase di elaborazione della stessa. Non potendo né modificare la Costituzione, né sostituirsi al legislatore statale, la Corte costituzionale ha offerto un'interpretazione che, come noto, legittima l'intervento statale, a determinate condizioni, anche negli ambiti materiali che la Costituzione (e gli statuti speciali) riservano alla competenza regionale[16].

---

situazioni di necessità e urgenza). In proposito, si rinvia al documento conclusivo dell'*Indagine conoscitiva sulle Forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle conferenze*, approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella XVII Legislatura.

[16] Tale legittimazione, laddove non si fondi sulla prevalenza della materia, può trovare una giustificazione nell'esercizio da parte dello Stato di competenze proprie (fra cui quella sull'ordinamento civile), incluse quelle finalistiche quali l'ambiente, la concorrenza e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (e in tal caso alla Regione può essere riconosciuta, peraltro non sempre, la facoltà di definire discipline con maggiori margini di tutela rispetto a quelli definiti dalla legislazione statale) ovvero nell'esercizio della chiamata in sussidiarietà, istituto elaborato proprio dalla Corte. La

La tendenza all'accentramento in capo allo Stato di competenze legislative si è rafforzata con la *pandemia*. È al riguardo emblematica la sentenza n. 37 del 2021, in cui è stata censurata una legge regionale della Valle d'Aosta con la motivazione "che la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost.)", ed è stato ammesso un coordinamento statale nella gestione della pandemia, anche a scapito di una compressione degli ambiti di competenza altrimenti rimessi alle regioni[17].

---

legittimità di un'eventuale invasione di competenze statali rispetto al riparto costituzionale è peraltro riconosciuta solo se il coinvolgimento delle autonomie territoriali viene assicurato nella fase attuativa della disciplina legislativa nel rispetto del principio della leale collaborazione, che prende forma dell'intesa o, in taluni casi, anche solo del parere in sede delle Conferenze.

[17] Non si trattava peraltro dell'unica autonomia speciale ad aver disciplinato misure di contrasto alla pandemia (si veda al riguardo la legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 "Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività"). Precedente giurisprudenza ha evidenziato peraltro che, in presenza di un'emergenza sanitaria, prevale l'esigenza di misure omogenee su tutto il territorio nazionale, che "ragioni logiche, prima che giuridiche, rendono necessario un intervento del legislatore statale e che le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pongono in rapporto di coessenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore" (Considerato in diritto n. 7.2.2, quarto capoverso della sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 2018, in materia di obblighi vaccinali). Ancor prima, la Corte, nella sentenza n. 270 del 2016, respinge il ricorso per conflitto di attribuzione (per la parte ritenuta ammissibile) sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano in relazione all'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica». La competenza dello Stato all'adozione di un provvedimento volto a rafforzare le misure di identificazione e registrazione degli animali, quale elemento imprescindibile per una efficace lotta alle malattie infettive trasmissibili, trova fondamento nella materia «profilassi internazionale», di cui all'art. 117, primo comma, lettera *q)*, della Costituzione. E a ritroso sono altresì significative anche la sentenza n. 72 del 2013 e la sentenza n. 12 del 2004. Sulla giurisprudenza richiamata, si veda *Emergenza COVID-19: competenze dello Stato e delle regioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale (Sentenza n. 37 del 2021), Dossier n. 379*, a cura dell'*Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali*, Servizio Studi del Senato (aprile 2021).

Come anticipato, anche l'esperienza della definizione del *PNRR* si pone in sostanziale continuità con la tendenza all'accentramento di competenze in capo allo Stato – e nello specifico al Governo statale – registrata con la pandemia.

Nella fase di stesura del Piano (dunque in sede di definizione degli investimenti e delle riforme in esso contenute) il coinvolgimento delle autonomie territoriali è stato prettamente conoscitivo (con informative in sede di Conferenza unificata), nonostante la natura trasversale delle missioni che intersecano anche ambiti riservati alla competenza legislativa riservata alle medesime autonomie. Dal punto di vista della *governance*, le amministrazioni ministeriali sono le uniche titolari delle varie linee di intervento promosse nell'ambito delle sei missioni del Piano e al contempo sono le sole responsabili della loro attuazione (d.l. 77/2021), mentre all'attuazione dei singoli interventi (circa il 36% delle risorse)[18] provvedono le Regioni e gli Enti locali, sulla base delle competenze istituzionali. Il ruolo centrale dell'Esecutivo statale è poi confermato dalla previsione di poteri sostitutivi in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR o nel caso di loro perdurante inerzia[19].

Sulla base delle considerazioni svolte, *il sistema regionale italiano è carente di uno strumento di raccordo che assicuri il coinvolgimento istituzionale dei Consigli regionali e delle autonomie territoriali nell'iter legislativo statale*, dunque l'innesto di interessi e sensibilità del territorio.

---

[18] In particolare gli investimenti della Missione 5, dedicata all'Inclusione e alla coesione sociale, sono destinati prevalentemente agli Enti locali e nello specifico ai comuni e gli investimenti della Missione 6 relativa alla Salute sono riservati in prevalenza alle Regioni. Si veda la *Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza* del 23 dicembre 2021, trasmessa dal Governo alle Camere, pag. 14.

[19] Si rinvia in proposito alla disciplina dettata dal decreto-legge n. 77 del 2021, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021 e successive modificazioni e in particolare all'articolo 12 ("poteri sostitutivi").

Tale strumento non può essere identificato nel sistema delle Conferenze, che peraltro la stessa Corte ha riconosciuto come sede privilegiata in cui si svolge il principio della leale collaborazione

> nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La disposizione da ultimo richiamata disciplina l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali[20].

Come noto, l'articolo 11 della legge n. 3 del 2002 demanda ai regolamenti parlamentari l'eventuale *integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali* con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali e conferisce una particolare valenza procedimentale al parere reso dalla Commissione stessa, se riferito a disposizioni di legge che incidano sulle materie assegnate alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) o sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.). Nel caso in cui la Commissione di merito non si adegui al parere, "sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti". Si tratta di una disposizione ancora non attuata.

Sotto tale profilo, appare comunque indicativa la richiamata previsione del Regolamento del Senato, di cui all'articolo 138-*bis*, ai sensi della quale la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel rispetto di quanto stabilito dai Regolamenti di ciascuna Camera, può invitare i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali a partecipare alle sedute della Commissione stessa, in relazione a specifici provvedimenti. Tali rappresentanti possono altresì formulare osservazioni e proposte con riguardo ai lavori della Commissione[21].

---

[20] Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2004; nello stesso senso si rinvia altresì alle sentenze n. 7 del 2016, n. 278 del 2010, n. 401 del 2007 e n. 383 del 2005.

[21] La richiamata disposizione del Regolamento del Senato è evidentemente applicabile solo quando il Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regiona-

In proposito parrebbe importante che le singole autonomie (che non hanno già provveduto) si dotino di una disciplina in grado di individuare i loro rappresentati in tale Commissione e, soprattutto, di strutture che presidino l'attività del Parlamento nazionale sin nella fase "ascendente". Ancorché i pareri della Commissione non siano dotati di carattere vincolante, la previsione di una sede istituzionale in cui svolgere il confronto e in cui possano emergere eventuali criticità della disciplina legislativa potrebbe consentire, da un lato, alle Camere di pervenire a un testo legislativo maggiormente condiviso e, dall'altro, alla Corte costituzionale – che non manca di seguire con attenzione l'*iter legis* – di avere elementi integrativi su cui fondare il proprio giudizio.

Dopo le considerazioni svolte in merito ai tratti caratterizzanti del regionalismo italiano nel suo complesso, si propongono alcune riflessioni sugli elementi che contraddistinguono *la funzione legislativa dei Consigli delle autonomie speciali*. Essa si esercita sulla base delle attri-

---

li è un Senatore. Tale disposizione risulta in linea con le novità introdotte sul finire della XVII legislatura (ai sensi dell'articolo 15-bis del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91) che hanno consentito alla Commissione di dotarsi di un proprio regolamento interno. Approvato in data 13 dicembre 2017, il regolamento definisce le modalità con cui la Commissione può consultare i rappresentanti delle autonomie territoriali che la legge identifica nella Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, nella Conferenza delle regioni e delle province autonome e nelle associazioni di enti locali (Anci e Upi), nonché nei rappresentanti dei singoli enti territoriali. Il regolamento prevede un'interazione costante con le autonomie territoriali nei seguenti ambiti: i) programmazione dei lavori della Commissione (art. 2), in cui l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, tiene conto delle indicazioni della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, della Conferenza delle Regioni e delle associazioni di enti locali, espresse anche nell'ambito di specifici incontri informali. Con cadenza semestrale, è prevista una sessione dedicata al confronto con le autonomie territoriali su questioni di carattere generale; ii) consultazione delle autonomie territoriali nell'istruttoria per l'attività consultiva di competenza della Commissione (art. 3); iii) possibilità delle autonomie di segnalare questioni ritenute prioritarie "relative a procedimenti legislativi in corso, all'attuazione delle leggi o ad altri ambiti di competenza della Commissione" (art. 4); iv) scambio di atti e documenti di reciproco interesse (art. 5); v) collaborazione amministrativa tra l'ufficio di segreteria della Commissione e gli uffici tecnici della Conferenza delle regioni e delle associazioni di enti locali (art. 7).

buzioni statutarie, delle norme di attuazione e dell'articolo 117 della Costituzione per via della clausola di maggior favore.

Come noto (e senza pretesa di esaustività), la principale competenza legislativa distintiva assegnata ai Consigli delle autonomie speciali è costituita dall'ordinamento degli enti locali e più in generale dalla disciplina del rapporto con gli stessi, che consente la definizione di un sistema integrato di finanza pubblica.

Un tratto che accomuna le autonomie è il perdurante *ritardo nell'adeguamento degli statuti*[22], ciò che inevitabilmente costituisce fonte di indeterminatezza delle competenze legislative dei Consigli.

Vi sono peraltro alcune disposizioni, principalmente quelle finanziarie[23], la cui modifica non richiede una revisione dello statuto, bensì una legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione e delle Province autonome.

Il richiamato ritardo nell'adeguamento degli statuti è verosimilmente connesso alla circostanza che – nonostante le novità introdotte dalla legge costituzionale n. 2 del 2001[24] – l'autonomia speciale non governa la revisione, essendo rimessa, nei contenuti, alle Camere. Non è infatti prevista una vera e propria intesa sui contenuti della modifica statutaria fra la singola autonomia e lo Stato.

Si tratta di un aspetto non marginale, che peraltro distingue le autonomie speciali dalle autonomie ordinarie che, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, possono essere destinatarie di maggiore autonomia attraverso una legge ordinaria (approvata dalle Camere

---

[22] Come noto, per la loro modifica si applica, in via ordinaria, un procedimento analogo a quello stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali, con la differenza che per la modifica degli statuti non può essere richiesto il referendum confermativo.

[23] Le disposizioni di carattere finanziario non sono peraltro le uniche. Per esempio, nello statuto della Regione Trentino-Alto-Adige anche le disposizioni relative alle derivazioni idroelettriche non richiedono l'attivazione del procedimento di revisione statutaria.

[24] Si fa riferimento, nello specifico, alle previsioni, inserite negli statuti, relative al parere (obbligatorio, ma non vincolante) dei Consigli sui progetti di modificazione dei medesimi statuti di iniziativa parlamentare o governativa, nonché alla circostanza che le modifiche statutarie, una volta approvate, non sono sottoposte a referendum nazionale.

a maggioranza assoluta dei loro componenti) sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata.

A fronte della mancata revisione degli statuti, si segnala invece, come principale elemento di dinamicità (specie delle autonomie alpine), il ricorso alle *norme di attuazione degli statuti*.

Invero, le norme di attuazione, elaborate dalle commissioni paritetiche, costituiscono strumenti attraverso i quali, sulla base di un metodo pattizio e consensuale fra Stato e autonomia, si è consentito non solo l'attuazione ma, nella perdurante mancata revisione statutaria, anche l'integrazione degli statuti speciali.

Va peraltro rilevato – come emerso anche nel corso di un'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella XVII legislatura[25] – che anche il ricorso a tale strumento non è esente da elementi di criticità. Come riscontrato in quella sede, dopo l'avvio dell'istruttoria da parte della Commissione paritetica su uno schema normativo, si giunge a un testo che condiviso che, in un secondo momento, può essere oggetto di delibera da parte del Consiglio dei Ministri. Il Governo, sebbene non possa discostarsi dai testi deliberati dalla commissione (almeno non senza prima sottoporle eventuali proposte emendative), non è tenuto a esaminare – e tanto meno ad approvare – gli schemi di decreto legislativo recanti le norme di attuazione.

È stato altresì osservato che i principali interlocutori delle commissioni paritetiche sono gli apparati amministrativi centrali, che hanno un approccio di tipo conservativo, più che i decisori politici.

Nell'indagine conoscitiva, si è infine rilevato che, fra i motivi che spiegano il ritardo con cui sono approvate le norme di attuazione degli statuti, vi è anche la questione del continuo rinnovo della composizione delle richiamate commissioni, che avviene a ogni cambio dell'esecutivo regionale o statale (con conseguenti ritardi nell'individuazione dei componenti).

---

[25] Si tratta dell'*Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi*. Si veda in particolare il documento conclusivo approvato, all'unanimità, nel corso della seduta della Commissione parlamentare per le questioni regionali del 4 novembre 2015.

Nel richiamare un ulteriore tratto caratterizzante le autonomie speciali, che per molti aspetti contribuisce all'incertezza delle relative attribuzioni, si segnala da ultimo la cosiddetta *clausola di maggior favore*[26]. Tale clausola determina infatti attribuzioni di competenze anche in ambiti solo in parte disciplinati dagli statuti, con contestuale applicazione di limiti analoghi a quelli imposti alle regioni ordinarie, non previsti in relazione a poteri esercitati sulla base dello Statuto.

Svolte tali considerazioni in riferimento ad alcuni tratti distintivi dell'attività legislativa di Consigli delle autonomie, si ritiene opportuno un rapido *sguardo alla produzione legislativa nelle autonomie alpine*.

Come si può osservare dalla tabella 1[27], il Friuli-Venezia Giulia è l'autonomia speciale, fra quelle alpine, che si caratterizza per la più ampia produzione legislativa, non solo in termini di numero di leggi, bensì in termini di articoli e commi prodotti.

Quanto all'iniziativa legislativa (si veda la tabella n. 2), nelle realtà alpine è prevalente quella della Giunta, specie nella Provincia autonoma di Trento (dove essa è pari all'88,2% del totale) e in Friuli-Venezia Giulia (in cui è pari all'81,5%). Ciò marca una differenza con altre au-

[26] Al riguardo, la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione nel 2001 (di cui alla legge cost. n. 3 del 2001), come noto mira ad attribuire alle regioni ordinarie poteri, inclusi quelli legislativi (di cui all'articolo 117 Cost.), assai ampi, talvolta anche più di quelli spettanti alle autonomie speciali. La cosiddetta clausola di maggior favore nei confronti delle regioni e delle province con autonomia speciale prevede, ai sensi dell'articolo 10 della richiamata legge cost. n. 3, che le disposizioni di cui alla medesima legge cost. si applichino ai predetti enti "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" e comunque "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti". Tale disposizione attribuisce dunque agli enti territoriali ad autonomia speciale competenze aggiuntive rispetto a quelle già previste nei rispettivi statuti e consente alla Corte costituzionale di valutare, in sede di giudizio di legittimità, se prendere per esempio a parametro una disposizione introdotta dalla richiamata legge n. 3 (per es. contenuta nell'articolo 117 della Costituzione con riferimento al riparti di competenze in materia legislativa), anziché le norme statutarie, nel caso in cui la potestà legislativa da essa conferita nell'ambito di una determinata materia assicuri una autonomia più ampia di quella prevista dagli statuti speciali.

[27] Si veda *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - Rapporto 2021*, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, in collaborazione con il Servizio Studi del Senato della Repubblica, cit.

tonomie speciali e in particolare con la Sicilia e la Sardegna, in cui prevale, seppur di poco, l'iniziativa dei Consigli.

Riguardo alla durata dell'*iter* di approvazione delle leggi riferita all'anno 2020 (si veda la tabella n. 3), il Friuli-Venezia Giulia è la regione alpina in cui si registra la minore durata media del procedimento (con il 63% di leggi approvate entro 30 giorni dall'avvio dell'esame). Nella Provincia autonoma di Trento, si segnala invece la durata maggiore (al riguardo, è esemplificativo che una quota rilevante di leggi, pari al 17,6%, sia approvata in un periodo compreso tra il 181º e il 360º giorno).

Per quanto concerne il riparto per tipologia di intervento (si veda la tabella 4), nelle Province autonome prevalgono le leggi di manutenzione, in Friuli-Venezia Giulia quelle settoriali e in Valle d'Aosta quelle di bilancio.

In relazione al numero di leggi vigenti (tab. 5) al 31 dicembre 2020, spiccano le circa 3.000 leggi della Valle d'Aosta, a fronte delle 2.553 del Friuli-Venezia Giulia, delle 1.546 della Provincia autonoma di Bolzano, delle 1.455 della Provincia autonoma di Trento e delle 1.208 della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol[28].

[28] Per un paragone con le regioni ordinarie, si segnala che l'Abruzzo supera tutti gli enti territoriali con 3.753 leggi, precedendo la Toscana con 3.583 leggi.

ALLEGATO

LA PRODUZIONE LEGISLATIVA NELLE AUTONOMIE ALPINE

Fonte: La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea Rapporto 2021[29]

Tab. 1 - Numero e dimensione delle leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2020

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Totale Regioni ordinarie	**563**	**5.432**	**12.228**	**1.374.965**
Friuli V. Giulia	27	513	2.092	n.d.
P.a. Bolzano	17	280	1.061	n.d.
P.a. Trento	17	360	996	89.652
Sardegna	35	216	629	81.653
Sicilia	32	289	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	6	40	73	10.542
Valle d'Aosta	15	297	1.066	90.075
Totale Regioni spec.e P.a.	**149**	**1.995**	**5.917**	**271.922**

[29] Le tabelle sono state realizzate utilizzando i dati contenuti nel Documento: *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - Rapporto 2021*, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, in collaborazione con il Servizio studi del Senato della Repubblica, cit.

Tab. 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate nel 2020 (in valore %)

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare	Altro**	Totale leggi
Totale Regioni ordinarie	**56,0%**	**41,9%**	**1,6%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,5%**	**100%**
Friuli V. Giulia	81,5%	11,1%	7,4%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	76,5%	23,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	88,2%	11,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	37,1%	62,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	43,8%	56,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	**62,4%**	**36,2%**	**1,3%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**100%**
TOTALE	**57,3%**	**40,7%**	**1,5%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,4%**	**100%**

Tab. 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2020 in %

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Friuli V. Giulia	63,0%	25,9%	7,4%	0,0%	3,7%	100%
P.a. Bolzano	58,8%	29,4%	5,9%	0,0%	5,9%	100%
P.a. Trento	41,2%	29,4%	5,9%	17,6%	5,9%	100%
Sardegna	74,3%	11,4%	11,4%	2,9%	0,0%	100%
Sicilia	68,8%	12,5%	9,4%	0,0%	9,4%	100%
Trentino A.A.	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	53,3%	46,7%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	**63,1%**	**22,8%**	**7,4%**	**2,7%**	**4,0%**	**100%**

Tab. 4 - Legislazione regionale suddivisa per tipologia di intervento - 2020 in %

Regioni e province autonome	istituzio-nali	settoriali	interset-toriali	provvedi-mento	manuten-zione	bilancio	semplifi-cazione norma-tiva	leggi statutarie	totale
Friuli V. Giulia	11,1%	40,7%	29,6%	0,0%	3,7%	14,8%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	5,9%	5,9%	5,9%	5,9%	23,5%	52,9%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	11,8%	11,8%	11,8%	0,0%	35,3%	29,4%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	0,0%	28,6%	17,1%	2,9%	37,1%	14,3%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	18,8%	46,9%	3,1%	0,0%	0,0%	28,1%	0,0%	3,1%	100%
Trentino A.A.	16,7%	16,7%	0,0%	0,0%	0,0%	66,7%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	0,0%	6,7%	20,0%	6,7%	20,0%	46,7%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	**8,7%**	**27,5%**	**14,1%**	**2,0%**	**18,1%**	**28,9%**	**0,0%**	**0,7%**	**100%**
TOTALE	**5,9%**	**22,3%**	**5,5%**	**6,6%**	**29,9%**	**29,1%**	**0,1%**	**0,6%**	**100%**

Tab. 5 - Leggi vigenti al 31 dicembre 2020

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Friuli V. Giulia	2.553	1.302	1.251
P.a. Bolzano	1.546	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.455	924	531
Sardegna	2.811	n.d.	n.d.
Sicilia	3.217	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	1.208	32	1.176
Valle d'Aosta	3.001	1.929	1.072
Totale Regioni spec.e P.a.	**15.791**	**4.187**	**4.030**
TOTALE	**49.452**	**20.850**	**21.028**

ESPERIENZE DI DEMOCRAZIA DIRETTA

RAFFORZARE LA LEGITTIMAZIONE DEI CONSIGLI NEL DIALOGO CON LA SOCIETÀ CIVILE

Roberto Louvin

SOMMARIO: *1. Il rilievo della democrazia diretta regionale. 2. Il fascino, diversamente avvertito, della democrazia diretta. 3. Composizione e poteri degli organi che operano il vaglio di ammissibilità. 4. Criteri di ammissibilità. 5. Una 'giurisprudenza' sempre più restrittiva. 6. Tesi opposte e decisioni sfuggenti in tema di (in)ammissibilità di procedimenti referendari in materia di 'forma di governo'.*

1. Il rilievo della democrazia diretta regionale

Se si considerano le Regioni e le Province autonome alla stregua di semplici articolazioni dell'apparato statale – cosa ovviamente errata in termini strettamente costituzionali, ma purtroppo non lontana da un diffuso sentire politico soprattutto alla luce della perdita di velocità che hanno conosciuto le istanze regionali negli ultimi due decenni – il tema della democrazia diretta regionale sembra aver perso pregnanza. La questione democratica è però ineludibile e si trova al crocevia di dinamiche politiche complesse, oggetto di ricorrenti riflessioni della dottrina[1].

Sta crescendo, con la crisi della democrazia liberale, un generale pessimismo intorno al destino stesso della democrazia e alla sua capacità di essere pienamente inclusiva, ossia adeguata a integrare in tempi

[1] Un'ampia disamina degli strumenti della democrazia diretta è svolta da A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, 2001. Si vedano però anche i contributi più recenti di S. BAGNI, *Il popolo legislatore*, Bologna, 2017 e S. RODRIGUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione*, Napoli, 2017.

ragionevoli tutte le possibili diversità etniche, culturali e religiose[2]. Parallelamente, si è però anche diffusa una certa ostilità verso le forme di democrazia diretta, sulla scorta dell'idea preconcetta per cui queste dinamiche sarebbero facile preda del populismo e della demagogia[3].

Al popolo nessuno nega, a parole, la titolarità della sovranità, eppure se ne restringono senza tanti scrupoli le facoltà di esercitarla in prima persona: un popolo dunque sovrano, ma solo se opera per il tramite dei propri rappresentanti, di quelli che formano, secondo la maliziosa definizione del filosofo francese Bernard Manin, la sua 'aristocrazia democratica'[4], unica in grado – si sostiene secondo questa tesi – di arginare le pulsioni potenzialmente sovversive del popolo. Insomma, il popolo sarebbe capace di farsi rendere conto delle azioni di chi lo amministra, ma non sarebbe adatto a determinarsi da sé[5]. È questo l'indiscutibile successo postumo del prudente Benjamin Constant[6], secondo il quale il sistema ottimale è il sistema rappresentativo per cui la Nazione si affida ad alcuni individui per ciò che "non può o non vuole fare essa stessa". Ma davvero non può? E siamo certi che non lo voglia?

Mentre parte della dottrina ritiene precluso, nell'ordinamento regionale generale italiano in virtù di un suo asserito – ma senz'altro discutibile – fondamento esclusivo sul principio rappresentativo, ammettere che i referendum possano affidare definitivamente la decisione norma-

---

[2] Y. MOUNK, *The people vs. democracy. Why our freedom is in danger and how to save it*, Cambridge, 2018.

[3] Sul tema si vedano in particolare M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017; I. DIAMANTI, M. LAZAR, *Popolocrazia. Le metamorfosi delle nostre democrazie*, Bari-Roma, 2018 e Y. MÉNY, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, 2019. Questi profili sono attentamente declinati anche da S. GAMBINO, *Democrazia rappresentativa e populismo: riflessioni sull'esperienza italiana nell'ottica comparatistica. Una 'democrazia assediata' che muove verso la 'democrazia illiberale'?*, in *La cittadinanza europea*, 2, 2020.

[4] B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, 1995.

[5] Lo pensava già d'altro canto MONTESQUIEU, *L'Esprit des lois*, vol. I, libro II, cap. II e libro XI, cap. VI.

[6] B. CONSTANT, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, Paris, 2010.

tiva al corpo elettorale regionale[7], una prospettiva di larga apertura quantomeno in relazione all'ampia formulazione oggi contenuta negli statuti speciali è invece tracciata da altri autori[8].

La risposta a questi quesiti è resa ancora più urgente dalle recenti e problematiche spinte verso forme di "democrazia immediata", considerate da fronti opposti come vivificanti e feconde o distruttive e tiranniche[9]. La democrazia referendaria non sarebbe, secondo alcuni, una vera democrazia, ma solo una forma di tirannia della maggioranza: una posizione opinabile, però, se si pensa che non sono mancati casi in cui la tirannia della maggioranza è esercitata anche all'interno delle aule parlamentari.

Così, mentre la democrazia deliberativa resta terreno conteso fra opposte strategie e dottrine politiche[10], si guarda oggi con sempre maggior interesse a forme edulcorate di coinvolgimento democratico nei processi deliberativi, decantandosi le virtù della democrazia partecipativa perché utile a raccogliere e soppesare le opinioni emergenti dalla cittadinanza, a stimolare un rapporto più collaborativo tra i cittadini e i loro rappresentanti che lasci, però, sempre a questi l'ultima parola quando si tratta di decidere o legiferare[11]. Insomma, uno strumento di partecipazione politica[12] che però non produca effetti dirompenti. Su questa linea si è mossa attivamente la Provincia autonoma di Bolzano, con un pre-

---

[7] G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Parere in merito ai profili di legittimità della disciplina e del procedimento per il referendum propositivo su proposte di legge di iniziativa popolare nella Regione Valle d'Aosta ed alle particolari attribuzioni e responsabilità del Presidente della Regione*, in *www.federalismi.it*, n. 15, 2007, 6.

[8] S. MANGIAMELI, *Parere reso ai delegati dei Comitati promotori delle proposte di iniziativa popolare in materia di riforma elettorale da sottoporre a referendum propositivi*, in *www.federalismi.it*, n. 15, 2007.

[9] F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020 considera che la decisione assunta direttamente dal popolo, anche tramite voto informatico, "non possa essere considerata realmente democratica. La mera composizione algebrica delle preferenze individuali non getta ponti tra le parti in cui è divisa la società. Costruisce muri".

[10] J. HABERMAS, *Dialogo sulla democrazia deliberativa*, Sesto San Giovanni (MI), 2023.

[11] U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

[12] Ben analizzata nei suoi recenti sviluppi da F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Bologna, 2008.

gevole intervento normativo[13] che guarda a forme fortemente innovative nel processo partecipativo, costituendo un Consiglio delle cittadine e dei cittadini e consolidando i diritti di informazione, trasparenza e formazione politica.

Su questo sfondo si colloca ora la nostra breve riflessione su alcune esperienze concrete di democrazia diretta che si è tentato di radicare in quelle regioni e province autonome che hanno avuto carta bianca nel percorrere la via della democrazia diretta al di fuori degli stretti limiti del referendum abrogativo. Territori in cui poteva prendere vita in maniera piena il legittimo diritto dei cittadini a intervenire, tra un'elezione e l'altra, nella definizione delle norme e delle politiche pubbliche locali, attraverso istituti che permettano alla cittadinanza un'azione politica permanente di esercizio della 'democrazia continua'[14] che potrebbe rivelarsi decisiva per una reale integrazione politica e per la stabilità delle società complesse.

2. Il fascino, diversamente avvertito, della democrazia diretta

L'indiscutibile fascino della democrazia diretta e una diffusa rivendicazione di maggio potere da parte dei cittadini, in forme nuove e territorialmente articolate, aveva fatto pensare che, dopo la riforma degli statuti speciali del 2001, essa non sarebbe più stata, in Italia, una chimera destinata a infrangersi di fronte al perdurare del mito del 'cittadino incompetente'[15].

La consolidata tradizione di referendum dell'area germanica, dove il *Volksbegehren* consente ai cittadini di sottoporre questioni politiche o

[13] Legge provinciale Bolzano 3 dicembre 2018, n. 22.

[14] Nella linea indicata ancora recentemente ribadita dal costituzionalista francese D. ROUSSEAU, *Six thèses pour la démocratie continue*, Paris, 2022.

[15] Su questa prospettiva, con dovizia di riferimenti a esperienze di altri paesi: T. BENEDIKTER, *Democrazia diretta: più potere ai cittadini. Un approccio nuovo alla riforma dei diritti referendari*, Milano, 2008.

progetti di legge ai parlamenti della maggior parte dei lander tedeschi[16] e austriaci, liberi di decidere se accettare o respingere la proposta ma permette anche ai cittadini di chiedere successivamente, in caso di riscontro negativo, un referendum deliberativo qualora la proposta venga respinta, sembrava aver valicato risolutamente le Alpi.

Nelle Regioni ad autonomia speciale, la promettente riforma di alcuni articoli dei loro statuti per effetto della L. Cost. 2 del 2001 è stata però anche percepita nelle istituzioni come un 'regalo non voluto'. Formule fra loro sostanzialmente identiche come "Con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea regionale sono disciplinati l'ambito e le modalità del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo" avevano aperto, infatti, un fronte problematico e potenzialmente destabilizzante per le maggioranze e gli esecutivi regionali.

Si temeva che l'apertura della fucina dei nuovi diritti referendari potesse dare la stura a una 'democrazia dei rompiscatole', una pericolosa arma in mano ai dissenzienti intorno ad alcuni temi cruciali. I Consigli regionali hanno comunque largamente dubitato di poter fare di queste forme di appello al popolo un sostanziale alleato nella legittimazione democratica delle istituzioni, preferendo moltiplicare i limiti a questo esercizio della sovranità popolare più che incoraggiare concretamente il ricorso a esso.

La possibilità delle regioni e delle province autonome di diventare veri laboratori di forme di governo più avanzate, insomma, è apparsa ai vertici regionali come l'apertura di un vaso di Pandora dalle imprevedibili conseguenze, al punto che solo due territori hanno imboccato risolutamente la via di considerare l'espressione 'referendum propositivo' come forma di esercizio diretto di una vera e propria democrazia popolare deliberante.

In questo quadro, pur segnato da forti resistenze, le esperienze condotte nella Provincia autonoma di Bolzano/*Autonome Provinz Bozen* e

[16] Nei *Länder* con normative più aperte, come la Baviera, Amburgo e Berlino, i referendum sono uno strumento consolidato di cui fanno uso sia i partiti politici che le associazioni per conseguire risultati utili nelle loro azioni politiche.

in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* sono state decisamente pionieristiche[17]. Più tiepido è stato invece l'approccio della Sardegna[18], del Friuli-Venezia Giulia[19] e della Provincia autonoma di Trento[20]. La Sicilia ha per parte sua ritenuto politicamente preferibile, pur avendo le medesime facoltà delle altre regioni ad autonomia differenziata, non avventurarsi su questo terreno.

Ai fini della nostra analisi, concentreremo l'attenzione sulle vicende più significative che si sono sviluppate nella regione alpina di nord-ovest e nella provincia alto-atesina. Qui, le procedure di referendum

---

[17] Lo sottolinea, restando ottimista sui possibili progressi del referendum propositivo, F. BAILO, *Gli istituti di partecipazione diretta*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO, *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, 2020, p. 133, secondo cui La Valle d'Aosta "con le più recenti innovazioni introdotte nella disciplina in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum regionale, sembrerebbe collocarsi nella giusta direzione non solo per agevolare il ricorso a tali strumenti partecipativi, ma anche per garantire un buon successo sul piano dei risultati".

[18] La Sardegna aveva disciplinato (art. 4 della l. reg. st. Sardegna n. 1/2008) il referendum propositivo consentendo a quindicimila elettori di presentare una proposta di legge regionale da sottoporre a referendum popolare. Decorsi sei mesi senza che il Consiglio regionale abbia deliberato sulla proposta, il Presidente della Regione è tenuto a indice il referendum. Qualora l'esito della votazione sia favorevole, il Consiglio regionale deve deliberare entro sei mesi; trascorsi i quali il Presidente del Consiglio iscrive la proposta all'ordine del giorno dell'Assemblea che è tenuta a esaminarla nella sua prima seduta. Come si vede, si tratta di uno strumento di pressione politica, ma non di una procedura che assegni agli elettori un ruolo deliberativo. La Corte costituzionale ha peraltro annullato la promulgazione di questa legge statutaria della Sardegna (sent. n. 149 del 2009).

[19] In Friuli-Venezia Giulia si è stabilito che si può presentare un'iniziativa da sottoporre a referendum. Ove il Consiglio non deliberasse entro un anno dalla presentazione dell'iniziativa popolare, il Presidente della Regione indirebbe il referendum propositivo. In caso di esito favorevole, il Consiglio regionale sarebbe soltanto "tenuto a esaminare la proposta di legge sottoposta a referendum" (l. reg. n. 5/2003, art. 23).

[20] La Provincia autonoma di Trento ha optato per una formulazione 'debole' del referendum propositivo: ottomila elettori possono chiederne la tenuta, il referendum propositivo in ordine a questioni di particolare interesse provinciale. Se la consultazione ha esito positivo, la Giunta o il Consiglio, in base alle rispettive competenze, adottano entro tre mesi le iniziative e i provvedimenti per l'attuazione dei risultati del referendum (l. prov. n. 3/2003, art. 16).

propositivo – ma sarebbe più corretto definirlo 'deliberativo' – hanno concretamente investito sia taluni aspetti delle politiche regional/provinciali, come il trattamento a caldo dei rifiuti e il trasporto ferroviario in Valle d'Aosta, sia opere pubbliche come l'Aeroporto a Bolzano, ma anche alcuni delicati temi ordinamentali che toccano la forma di governo regionale e provinciale.

Il riproporsi, negli anni 2021-2022, proprio di importanti iniziative in materia di forma di governo sia a Bolzano che in Valle d'Aosta suscita grande interesse soprattutto in quanto entrambe le iniziative investono temi caldi di riforma istituzionale e contengono proposte che sono state rigettate dalle rispettive Commissioni preposte a operare il vaglio di ammissibilità dei quesiti prospettati.

Tre elementi meritano a nostro modo di vedere un'attenzione particolare circa questo rigetti, che segnano una vistosa battuta d'arresto nella progressiva delle pratiche deliberative referendarie: la composizione e l'operato delle commissioni preposte al vaglio di ammissibilità, i criteri di ammissibilità di queste iniziative, di questi criteri e il contenuto delle deliberazioni che questi organi adottano in relazione alle iniziative in tema di forma di governo.

3. Composizione e poteri degli organi che operano il vaglio di ammissibilità

La Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Valle d'Aosta hanno affidato a organi particolari e differenti – la 'Commissione dei giudici' per la prima e la 'Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare' la seconda – il compito di esperire la valutazione in ordine all'ammissibilità delle iniziative presentate per chiamare alle urne i cittadini della Provincia o della Regione autonoma.

La Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare della Regione Valle d'Aosta ha un carattere permanente, è nominata dal Consiglio della Valle e si compone di tre membri (con rispettivi supplenti),

> esperti in discipline giuridiche pubblicistiche, indicati dal Presidente della Corte di appello di Torino e scelti tra: a) docenti universitari; b) avvocati iscritti nell'albo speciale per le giurisdizioni superiori (…); c) ex componenti della Corte costituzionale. Essa ha sede presso il Consiglio della Valle dove la Segreteria generale fornisce il necessario supporto organizzativo[21].

La Commissione bolzanina per i procedimenti referendari (nota come 'Commissione dei giudici') è invece un organo di estrazione unicamente giudiziaria istituito entro 15 giorni dalla presentazione di una richiesta di referendum per deliberare sulla sua ammissibilità e con competenza anche in relazione al procedimento di voto (riesame dei voti contestati e proclamazione del risultato). La sua composizione prevede la presenza di una magistrata/un magistrato del Tribunale di Bolzano, una magistrata/un magistrato della sezione regionale di controllo della Corte dei conti e una magistrata/un magistrato del Tribunale amministrativo regionale - sezione autonoma per la provincia di Bolzano[22].

I componenti di questa Commissione sono nominati dalla Giunta provinciale d'intesa con le/i presidenti dei rispettivi uffici giudiziari: la direttrice/il direttore della ripartizione provinciale dei Servizi centrali estrae a sorte dalle terne di nominativi proposti da ciascuno dei sopracitati presidenti di Tribunale una/un componente e una/un componente supplente per ognuno dei fori sopra indicati.

In termini generali si rileva che a) gli organi in questione si esprimono come organi amministrativi ma con funzione paragiurisdizionale; b) le decisioni di tali organi sono soggette a possibile riforma ad opera della magistratura civile in quanto competente in materia di tutela dei diritti; c) pur svolgendo un compito sostanzialmente assimilabile a quello attribuito a livello statale alla Corte costituzionale, le decisioni delle commissioni non sono impugnabili direttamente mediante ricorso al giudice costituzionale, ma soggiacciono solo a un sindacato ordinario in materia di diritti civili.

---

[21] Legge regionale Valle d'Aosta 25 giugno 2003, n. 19, Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale, art. 40.

[22] Legge provinciale Bolzano 3 dicembre 2018, n. 22, Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica, art. 6.

4. Criteri di ammissibilità

La Valle d'Aosta preclude l'ammissione di proposte di referendum propositivo su leggi regionali tributarie e di bilancio, su disposizioni a contenuto obbligatorio o vincolato in forza di norme della Costituzione, dello Statuto speciale, nonché dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali, ma anche su leggi che riguardino la tutela di una minoranza linguistica, in materia di autonomia funzionale del Consiglio della Valle e sulle leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale[23].

La verifica sull'ammissibilità del quesito referendario da parte della Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare porta a una pronuncia, espressa e motivata, in merito all'oggetto materiale del referendum, accertando che il quesito riguardi leggi regionali, il che siano rispettati i limiti e le condizioni sopra ricordate, ma anche la chiarezza e univocità della formulazione del quesito nonché l'omogeneità ed la coerenza delle disposizioni oggetto del quesito[24].

Anche a Bolzano la Commissione dei giudici è incaricata di vagliare che non si superino i limiti contenutistici delle proposte referendarie, ma sotto profili parzialmente diversi[25]. Qui, i referendum sono ammissibili se non riguardano le leggi tributarie e di bilancio, la disciplina degli emolumenti spettanti al personale e agli organi della Provincia così come gli argomenti e le norme che garantiscono i diritti dei gruppi linguistici, delle minoranze etniche e sociali[26]. Nella sua verifica dell'ammissibilità dei quesiti, la Commissione dei giudici

> si esprime esplicitamente e motivatamente sulla competenza provinciale sulla materia oggetto del referendum, sulla conformità della richiesta alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale e alle limitazioni

[23] L.r. Valle d'Aosta n. 19/2003, art. 17.

[24] *Ivi*, art. 21.

[25] L.p. Bolzano n. 22/2018, art. 4.

[26] La questione della "sensibilità" sotto il profilo etnico-culturale ("sensibilità per un gruppo linguistico") è però anche oggetto di valutazione preliminare da parte della maggioranza delle/dei componenti del Consiglio provinciale appartenenti ai diversi gruppi linguistici.

> risultanti dall'ordinamento giuridico comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché ai requisiti e ai limiti previsti dalla presente legge[27].

È anche prevista una possibilità di interlocuzione (audizione riservata) con i proponenti e la possibilità di integrare o riformulare la richiesta di referendum.

In nessun caso, comunque, risulta essere esplicitata l'esclusione dall'ambito referendario della materia 'forma di governo' (o degli ambiti più ristretti quali quelli attinenti alla legislazione elettorale). Come si vedrà più avanti, l'introduzione di questo limite è avvenuto esclusivamente in via interpretativa benché i consigli regionali, al momento delle loro rispettive determinazioni attuative del regime referendario, fossero ben consapevoli della sua potenziale estensione, come risulta *a contrario* dal fatto che hanno voluto formalmente escludere solo l'ambito dell'autonomia funzionale dei rispettivi consigli e degli emolumenti dei loro componenti considerati *interna corporis* delle rispettive assemblee.

5. Una 'giurisprudenza' sempre più restrittiva

Tanto nella regione valdostana quanto nella provincia autonoma alto-atesina si sono registrate valutazioni tendenzialmente restrittive circa l'ambito di possibile utilizzo dello strumento del referendum propositivo o deliberativo.

Se ne erano già avute le prime avvisaglie nel 2011 quando in Valle d'Aosta era stato precluso lo svolgimento di un referendum sulla modificazione del quorum del referendum stesso. La motivazione era stata, all'epoca, più circoscritta: la Commissione per i procedimenti referendari fatto proprio il principio secondo cui "in base ai principi generali dell'ordinamento non si può ammettere che una fonte di produzione possa disciplinare la propria forma, che va trovata in una fonte logicamente antecedente e da quella non disponibile". Già, implicitamente, i commissari delineavano in materia di referendum propositivo una sorta

[27] Ivi, art. 7.

di possibile 'riserva di competenza' a favore della legge rafforzata che competerebbe al Consiglio regionale solo di adottare[28].

Con decisione del 20 ottobre 2020, la Commissione dei giudici di Bolzano ha dichiarato inammissibili due richieste di referendum propositivo concernenti rispettivamente la "Istituzione dell'istituto 'Gran Consiglio dei cittadini' per il trattamento di temi e questioni di interesse generale. Istituzione di un primo Gran Consiglio dei cittadini sulla crisi climatica" e la "Modifica della legge prov. 22 del 3/12/2018 'Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica' per un utilizzo più semplice degli strumenti di democrazia diretta". A giudizio della Commissione, le proposte sarebbero state contrarie alla Costituzione e allo Statuto speciale per aspetti che travalicano i profili espressamente contemplati dalla legge provinciale[29], ma per effetto sostanziale dei limiti individuati dalla Corte costituzionale, secondo la quale sono inammissibili quesiti contenenti una pluralità di domande eterogenee, dunque privi di una "matrice razionalmente unitaria", le richieste concernenti atti legislativi aventi forza di legge costituzionale e atti legislativi con una particolare forza passiva, le richieste aventi ad oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato nonché le richieste relative alle "disposizioni collegate in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75 che la preclusione debba ritenersi sottintesa"[30].

Richiamandosi a questa risalente giurisprudenza costituzionale, formulata peraltro riguardo al referendum abrogativo nazionale, la Commissione dei giudici ha considerato che, essendo la procedura approvativa della legge 'statutaria' sottoposta a una disciplina aggravata (che prevede maggioranze speciali e la possibilità sia del controllo della Corte costituzionale su iniziativa del Governo, sia di referendum confermativo), la *ratio* del procedimento previsto per il referendum propo-

[28] R. LOUVIN, *Sorprese nella nuova 'giurisprudenza' sul referendum propositivo*, in *Studi e interventi*, ISSIRFA, 2011, p. 4.

[29] L.p. Bolzano n. 22/2018, artt. 4 e 7.

[30] Corte costituzionale, sent. n. 16/1978.

sitivo non si concilierebbe con l'ipotesi di una legge statutaria adottata 'solo' mediante deliberazione a seguito di referendum propositivo[31].

Come successivamente confermato dal Tribunale di Bolzano, il sindacato di ammissibilità non dovrebbe, secondo questa tesi, arrestarsi a una pura verifica di "conformità della richiesta alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale e alle limitazioni risultanti dall'ordinamento giuridico comunitario e dagli obblighi internazionali" ma ampliarsi ulteriormente verso l'esercizio di un controllo generale e per così dire 'di sistema', relativo "ai requisiti e ai limiti previsti dalla presente legge"[32].

L'8 aprile 2022, pronunciandosi in sede di vaglio di ammissibilità su una proposta di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo in materia di elezione diretta del Presidente della Regione e di altre disposizioni elettorali[33], la Commissione regionale valdostana per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare della Valle d'Aosta, che pure in precedenza aveva ritenuto ammissibili tali iniziative[34], si è ora allineata a questa nuova 'giurisprudenza'.

---

[31] Diversamente opinando, secondo il provvedimento della Commissione dei giudici del 20 ottobre 2020 che ha dichiarato l'inammissibilità dei due quesiti, dovrebbe ammettersi "una legge statutaria formata senza il rispetto della speciale procedura statutaria, senza deliberazione consiliare espressa con la maggioranza prescritta, nonché senza il controllo costituzionale rimesso all'iniziativa governativa e con l'intervento del corpo elettorale disomogeneo rispetto ai parametri sostanziali e procedurali codificati dallo Statuto".

[32] Tribunale civile di Bolzano, sezione seconda, ordinanza ex art. 702*bis* c.p.c., 12 dicembre 2021.

[33] Proposta di legge di iniziativa popolare del 25 gennaio 2022 da sottoporre a referendum propositivo: "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".

[34] In ordine alla proposta di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo «Disposizioni per l'elezione diretta della Giunta regionale della Valle d'Aosta» la Commissione, all'epoca composta dagli eminenti costituzionalisti Alfonso Di Giovine, Mario Dogliani e Giorgio Lombardi, il 21 luglio 2006, non aveva ravvisato la sussistenza di alcun limite di ammissibilità alla luce dell'articolo 7 della l.r. 19/2003. L'orientamento era stato successivamente confermato dalla stessa Commissione il 6 giugno 2007 in sostanziale adesione al parere espresso il 16 aprile 2007 da Stelio Mangiameli.

Oltre a ritenere operanti i limiti sistematici impliciti evidenziati dalla Commissione bolzanina, la Commissione valdostana ha puntato il dito su una "frizione" che si potrebbe creare tra un referendum confermativo e un eventuale referendum propositivo aventi entrambi il medesimo oggetto. Un'ipotesi, questa, che necessiterebbe senz'altro un chiarimento da parte del Consiglio della Valle per risolvere una reale aporia legislativa eliminando le antinomie e la situazione di "blocco" che inevitabilmente si potrebbero verificare in presenza di statuizioni di contenuto difforme. Benché la questione sia stata segnalata esplicitamente dalla Commissione già nel 2006, il Consiglio regionale non ha però mai ritenuto di fare chiarezza sul punto.

Nel merito, la Commissione aostana è stata netta nel ritenere che la questione

> riguarda le eterolimitazioni di carattere costituzionale e statutario che impediscono – nel sistema gerarchico delle fonti – che la consultazione popolare attivata da un quesito referendario propositivo possa sostituirsi, nella materia della forma di governo della Regione e del relativo sistema elettorale, al Consiglio Regionale, laddove lo Statuto prevede espressamente una procedura tassativa e tipicizzata, coinvolgente anche il controllo statale preventivo di legittimità costituzionale[35].

Il procedimento di votazione popolare di una legge in materia ordinamentale, per esempio in tema di legislazione elettorale, che pure è ammissibile in forma abrogativa a livello nazionale e in forma confermativa a livello regionale, sarebbe del tutto preclusa perché la legge in questione non avrebbe preliminarmente fatto oggetto di una votazione positiva da parte del Consiglio regionale o provinciale né di un 'controllo' da parte governativa.

Questo eccesso di formalismo non ci convince.

Il fatto che questa legge preveda a livello regionale e provinciale delle maggioranze qualificate e possa avere come esito anche un referendum confermativo su istanza popolare, non dovrebbe precludere la possibilità all'intero corpo elettorale, oltretutto raggiungendo dei quorum particolarmente elevati quali sono attualmente previsti da questi

[35] Deliberazione della Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare della Valle d'Aosta, 8 aprile 2022.

ordinamenti, di esprimersi direttamente in materia, fatti salvi ovviamente tutti i limiti espressi e le limitazioni riguardanti la chiarezza e l'omogeneità del quesito.

Quanto al controllo governativo, non si può dimenticare che esso può comunque avere luogo sia in via preventiva, come dimostra la giurisprudenza costituzionale relativa all'impugnativa preventiva del referendum sull'indipendenza della Regione Veneto[36], che in via successiva, come testimonia la vicenda che ha portato all'annullamento per vizio di incompetenza della legge approvata in via referendaria nel 2020 in Valle d'Aosta[37]. Restringere artificiosamente l'ambito di operatività dello strumento referendario, laddove lo stesso si dispiega oggi invece pacificamente e con importanti effetti sul piano democratico come avviene in Italia in materia di legislazione elettorale[38], risulta dunque un'anomalia non voluta dal legislatore ma frutto di una costruzione interpretativa alquanto opinabile che a questo punto solo un'improbabile riforma attraverso legge costituzionale dei rispettivi statuti potrebbe smentire.

L'effetto di compressione della possibile pronuncia popolare si estende, paradossalmente, fino a precludere ai procedimenti referendario, oltre alle modalità di elezione delle assemblee, del Presidente e degli assessori, perfino le disposizioni elettorali relative alla promozione delle condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali, sia in via deliberativa che abrogativa.

Paradossalmente, la democrazia referendaria che la riforma degli statuti speciali del 2001 voleva espressamente ampliare si ritrova, per effetto di queste letture, drasticamente compressa, al punto da risultare ancora più penalizzata di quella che si esprime oggi a livello nazionale.

Ci troviamo pertanto di fronte a esiti pesantemente restrittivi della democrazia diretta regionale che consegnano all'esclusivo dominio del-

---

[36] C. cost., sent. n. 118/2015 sulla legge della Regione Veneto n. 15 del 2014.

[37] C. cost., sent. n. 76/2021 sulla legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3.

[38] Sull'impatto risolutivo avuto dai referendum in materia elettorale per superare le crisi del sistema politico in Italia si rinvia alla recente riedizione del volume di A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Bologna, 2022.

le forze politiche presenti nelle assemblee elettive la signoria sugli assetti politici regionali, anche laddove è già molto evidente che queste ultime si trovano di fronte a vistose *impasses*[39].

6. Tesi opposte e decisioni sfuggenti in tema di (in)ammissibilità di procedimenti referendari in materia di 'forma di governo'

Il Consiglio Regionale della Valle d'Aosta, dopo il rigetto da parte della Commissione per i procedimenti referendari della richiesta di referendum propositivo, è stato investito da una nuova richiesta di effettuazione di referendum – questa volta di natura consultiva – finalizzato a conoscere l'orientamento degli elettori sui principi essenziali contenuti nella proposta di legge regionale che la Commissione referendaria aveva ritenuto di non dover ammettere al voto popolare deliberativo, sempre quindi in tema di norme per l'elezione del Consiglio regionale e per l'elezione diretta del Presidente della Regione[40].

La questione ha portato, prima della pronuncia dell'assemblea regionale[41], a un confronto approfondito tra due tesi divergenti circa l'esperibilità dello strumento, confortate dall'audizione e dagli autorevoli pareri espressi da Massimo Luciani e da Andrea Morrone.

---

[39] Si soffermano sulle cause di questa cronica instabilità A. MASTROPAOLO, *Ieri, oggi, domani – quale autonomia per la Valle d'Aosta?*, in *federalismi.it*, n. 11/2018, pp. 34 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2, 2020, pp. 235-275. Il tema è ripreso da F. PALERMO, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, pp. 1071-1073.

[40] Oggetto del Consiglio n. 2119 dell'11 gennaio 2023. La richiesta si fondava sull'art. 45 della l.r. 19/2003, secondo cui, "Il Consiglio della Valle, prima di procedere all'adozione di provvedimenti legislativi o amministrativi di particolare rilevanza generale, può deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, l'effettuazione di un referendum consultivo finalizzato a conoscere l'orientamento degli elettori sui provvedimenti medesimi".

[41] Deliberazione di non approvazione dell'effettuazione del referendum consultivo di iniziativa popolare sulla proposta di legge regionale n. 58/XVI, recante "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".

Le opinioni espressi in quella sede tracciano un quadro complesso e articolato, ma l'asse della discussione è spostato sull'istituto del referendum consultivo, per sua natura più 'politico', carente di normatività in esito alla consultazione (a differenza del referendum propositivo o abrogativo) ed evidentemente ad oggetto potenzialmente più aperto.

La deliberazione assunta dall'assemblea legislativa regionale ha portato a non ritenere opportuna e quindi a non approvare l'effettuazione del richiesto referendum consultivo, ma dalla sua lettura non emergono valutazioni escludenti in ordine alla praticabilità dello strumento.

Il Consiglio non sembra, implicitamente, ritenere illegittima almeno una consultazione popolare a carattere orientativo in tema di forma di governo e quindi di legislazione elettorale. *A contrario*, infatti, sembra potersi opinare che se tale fosse stato il convincimento del legislatore valdostano, non si sarebbe nemmeno proceduto a una votazione nel merito della proposta, ma ci si sarebbe necessariamente dovuti esprimere con un rigetto di carattere procedurale.

Merita comunque qualche breve considerazione il quadro argomentativo emerso grazie ai contributi della dottrina sopra richiamata che si è espressa in quella sede.

A giudizio di Massimo Luciani, che evidenzia una pluralità di dubbi circa l'ammissibilità del referendum propositivo richiesto, i limiti a cui soggiace il referendum abrogativo dovrebbero considerarsi estesi anche al referendum consultivo, stante il suo rilevante peso "politico". Ritiene in questo senso il costituzionalista che esso produrrebbe in ogni caso un effetto immediato di "offuscare la prospettiva puramente formale dell'ordine di competenze interne alla regione"[42].

Luciani individua plurimi possibili profili di dubbia ammissibilità anche in sede meramente consultiva. Ritiene infatti che il rilevante effetto 'politico' del procedimento determinerebbe un condizionamento improprio delle determinazioni consiliari. In particolare, sottolinea l'autore del parere, ciò che non sembra ammesso è che il referendum consultivo non si appunti solo su un principio normativo, ma abbia direttamente ad oggetto un testo normativo. Si sottolinea anche un'ulteriore

[42] L'autore del parere richiama in questo senso la sentenza della Corte costituzionale n. 496 del 2000.

ragione di inammissibilità nel fatto che nel particolare contesto della procedura in corso si sarebbe impropriamente determinato un implicito superamento di un giudizio di inammissibilità già espresso dalla Commissione per il referendum, per cui il cambiamento di veste non sarebbe sufficiente a far ritenere, nel caso di specie, la proposta ammissibile.

Massimo Luciani ritiene infine, in sostanza, inammissibile la richiesta di un voto consultivo sia in ragione della violazione di una riserva di specialità del procedimento che non sarebbe surrogabile in via referendaria, sia del carattere disomogeneo della proposta avanzata.

Opina diversamente Andrea Morrone che ritiene invece che la richiesta referendaria soddisfi tutte le condizioni che obbligano il Consiglio della Valle a formulare il relativo quesito e a deliberare sull'eventuale celebrazione della consultazione popolare.

A suo giudizio il referendum consultivo regionale non ha valore normativo o prescrittivo ma, esattamente e soltanto, un valore meramente ricognitivo dell'orientamento degli elettori. Si individuano precisi riscontri di ciò anche sulla scorta di argomentazioni comparatistiche, riflettendo intorno alla distinzione tra *référendum décisionnel* e *référendum non décisionnel*[43].

Lo studioso evidenzia la particolare ampiezza dei poteri assegnati al Consiglio regionale valdostano nel ricorrere a questo strumento per conoscere l'orientamento degli elettori, stante la prescrizione per cui "La deliberazione del Consiglio della Valle che stabilisce l'effettuazione del referendum consultivo contiene il quesito da rivolgere agli elettori"[44]. Il Consiglio, prima di deliberare sulla richiesta, dovrebbe esso stesso stabilire il quesito referendario.

La l.r. valdostana n. 19/2003 non porrebbe dunque limiti di ammissibilità alla tenuta di una consultazione orientativa. Richiamando il principio generale *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, Morrone sostiene che la legge in questione avrebbe inteso stabilire determinati e speci-

[43] Il costituzionalista chiama a conforto della sua opinione autori come J.M. DENQUIN, *Référendums consultatifs*, in *Pouvoirs. Le Référendum*, n. 77, 1996, pp. 79 e ss.; D. BUTLER, A. RUNNEY (eds.), *Referendum around the Word: The Growing Use of Direct Democracy*, Basingstoke, 1994, pp. 1 e ss. e P.V. ULERI, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, 2003.

[44] L.r. Valle d'Aosta n. 19/2003, art. 45, c. 2.

fici limiti di ammissibilità solo ed esclusivamente per i referendum propositivi e abrogativi, mentre nel caso del referendum consultivo nessun limite ulteriore sarebbe stato fissato.

In conclusione, si dovrebbe desumere dal testo e dalla *ratio* della Costituzione non solo che la partecipazione popolare diretta è oggetto di un diritto costituzionale di natura politica riconosciuto e garantito a tutti i cittadini e vincolante tutte le regioni (art. 1, c. 2, art. 2, art. 48, art. 75, art. 133, art. 138), ma anche che il referendum consultivo, in quanto avente natura meramente ricognitiva della volontà degli elettori su una questione di 'particolare rilevanza pubblica' e privo, diversamente dal referendum abrogativo e propositivo, di forza normativa innovativa, non sarebbe soggetto ad altre condizioni se non quelle indicate dall'art. 45 della l.r. 19/2003.

La decisione di merito assunta dal Consiglio regionale, nel respingere la richiesta, non scioglie come si è visto i dubbi sorti in ordine all'esperibilità complessiva dello strumento referendario per l'innovazione delle proprie forme di governo.

In attesa che eventuali pronunce in sede giudiziaria facciano ulteriore chiarezza, rimane comunque aperta la possibilità che siano gli stessi organi legislativi della Regione valdostana e della Provincia autonoma bolzanina a fare chiarezza sul tema attraverso una posizione esplicita in sede di riforma delle rispettive leggi statutarie, riaprendo i 'canali ostruiti' della democrazia diretta e superando quelle incertezze che oggi scoraggiano l'introduzione di ulteriori iniziative e fermano quindi al Brennero e al Gran San Bernardo l'assimilazione di modelli di democrazia diretta diffusamente e positivamente praticati dei modelli federali a nord delle Alpi, dove il peso della volontà popolare può esprimersi continuativamente e con risultati sorprendenti rispetto all'indirizzo delle autorità di governo[45].

[45] Come ha ricordato, a proposito di una recente consultazione popolare sul tema della neutralità climatica, G. GRASSO, *Démocratie directe et changement climatique*, in *Jusletter*, 9 maggio 2022.

LA PARTECIPAZIONE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE AL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE

Gianfranco Postal

SOMMARIO: *1. Cenni alle origini e all'evoluzione delle funzioni del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL). 1.1. Conferenze Stato Regioni e CAL, due percorsi paralleli, ma diversi. 2. Le leggi regionali istitutive di organismi analoghi ai CAL prima del 2001 (cenni). 3. Il CAL nella modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione (l.c. 3/2001). 4. Il concorso dei CAL alla formazione delle leggi regionali e all'iniziativa referendaria nelle Regioni a statuto ordinario (RSO). 5. Il concorso dei CAL alla formazione delle leggi regionali e dei referendum nelle regioni a statuto speciale e province autonome. 5.1. Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia. 5.2. Regione Autonoma Sardegna. 5.3. Regione Siciliana. 5.4. Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e Province autonome – parte comune. 5.4.1. Regione Autonoma Trentino-Alto Adige. 5.4.2. Provincia autonoma di Bolzano. 5.4.3. Provincia autonoma di Trento. 5.5. Regione autonoma Valle d'Aosta.*

1. Cenni alle origini e all'evoluzione delle funzioni del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL)

Per approcciare il tema è quantomeno opportuno anteporre una brevissima memoria sulle origini e sullo sviluppo del sistema delle relazioni tra livelli istituzionali componenti la Repubblica italiana, secondo la definizione dell'art. 114 della Costituzione. Seguendo questo percorso, a partire dalla prima attivazione delle regioni a statuto ordinario, si giungerà alla previsione, nell'articolo 123 della Costituzione, dell'istituzione del Consiglio delle Autonomie locali in ogni Regione, come modificato dalla l.c. n. 3/2001 relativa alla modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione e quindi alle conseguenti leggi attuative, come leggi di approvazione dello statuto che come leggi regionali "ordinarie".

Si tratterà poi di precisare il ruolo attuale dei CAL nella formazione delle leggi regionali e nei procedimenti referendari nelle regioni a statuto speciale, nonché in alcune regioni ordinarie.

L'art. 114 della Costituzione, come novellato dalla l.c. n. 3/2001, ha posto in evidenza l'esigenza, anche a livello costituzionale, di prevedere modalità sistematiche di relazione tra i livelli istituzionali della Repubblica. Analoga evidenza non si riscontra per le relazioni istituzionali tra Stato e regioni, per le quali non è introdotto nelle leggi costituzionali dell'epoca lo strumento delle Conferenze, che rimane affidato alla legislazione ordinaria. Mentre, per altro verso, è certa l'esigenza di tali strumenti di relazione sistematica tra livelli istituzionali, proprio in quanto parti integranti dello stesso processo di realizzazione ed evoluzione delle regioni e delle autonomie locali, in attuazione della forma di Stato scelta dall'Assemblea costituente, fondata sul riconoscimento costituzionale delle Autonomie come valore fondante della repubblica[1].

Concorre a porre in evidenza la lacuna della mancata introduzione in Costituzione delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Autonomie locali anche la mancata attuazione dell'articolo 11 della l.c. n. 3/2001, relativa all'integrazione della composizione della commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle regioni e degli enti locali nonché al conferimento alla stessa di nuove attribuzioni nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi riguardanti contenuti di interesse del sistema delle autonomie[2], attribuendole un significativo potere di interferenza nella formazione del voto parlamentare[3].

---

[1] Art. 5 Cost.: La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

[2] Art. 11, c. 2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

[3] Art. 11, c. 3: Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni

Sul piano dell'evoluzione dell'ordinamento generale con la legislazione ordinaria, invece, nel tempo si sono sviluppate fin dagli anni Settanta forme di relazione sia tra Stato, Regioni e Province autonome, sia tra Stato e Autonomie locali, rispettivamente con il d.P.R. 616/1977, con il d.P.C.M. del 1983, con la legge 400/1988 (Stato-Regioni) la legge 142 del 1990 (Stato-Autonomie locali) e la legge 59/1997 e il conseguente d.lgs. n. 281/1997 (Stato-Regioni-Enti locali), mentre le relazioni istituzionali tra Regioni e rispettivi Enti locali seguono un percorso collegato all'evoluzione dell'Ordinamento delle Autonomie Locali.

Il d.P.R. 616/1977 che attua la delega della legge 382/1975 in materia di ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione, all'art. 11, prevede il concorso degli enti locali territoriali con le regioni per la determinazione dei programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale secondo le modalità previste dagli statuti regionali.

Il d.P.C.M. del 12 ottobre 1983 prevede l'istituzione della Conferenza Stato-Regioni con compiti di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, regioni e province autonome, ma non prevede riferimenti ai comuni, alle province e in generale agli altri enti locali.

La legge n. 400/1988, che disciplina l'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, prevede (art. 12) l'istituzione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome con compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia; con ciò ampliando l'ambito della consultazione tra i due livelli istituzionali rispetto al d.P.C.M. del 1983 e conferendo base legislativa alla Conferenza stessa. Non è prevista alcuna forma di consultazione a livello di Governo.

---

sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Sulla legislazione più recente e tutt'ora vigente, quali le leggi n. 142/1990 (in materia di ordinamento degli enti locali) e n. 59/1997 (in materia di "federalismo amministrativo") e i conseguenti decreti legislativi, quali i n. 281/1997 e n. 112/1998, è opportuno un maggiore approfondimento.

1.1. Conferenze Stato Regioni e CAL, due percorsi paralleli, ma diversi

L'esigenza di prevedere uno strumento giuridico stabile e sistematico per la definizione e il governo dei rapporti istituzionali tra regione ed enti locali, infatti, era stata già individuata nella legge 142 del 1990 (Ordinamento delle Autonomie locali) e definita con l'articolo 3, che prevedeva il concorso di Comuni e province alla definizione degli obiettivi della programmazione regionale e la partecipazione alla loro attuazione[4] e quindi anche la formazione di strumenti, modalità e procedure, per assicurarne la effettività. Le predette norme sono state poi sostituite con il successivo testo unico in materia di ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267/2000, art. 4) mantenendo la previsione che attribuisce alla legge regionale la disciplina di strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regione ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

La medesima esigenza di prevedere uno strumento giuridico stabile e sistematico per la definizione e il governo dei rapporti istituzionali e delle forme di concertazione tra le componenti della Repubblica, Comuni, Province, Regioni e Stato è nuovamente emersa anche con la legge n. 59 del 1997 (c.d. Bassanini), che anticipava alcuni temi della

[4] D.lgs. 142/1990, art. 3, c. 5: Comuni e province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione e attuazione. 6. La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione. 7. La legge regionale fissa i criteri e le procedure per la formazione e attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali.

riforma della seconda parte della Costituzione, dedicata alle Autonomie territoriali, allora in corso di elaborazione presso la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, a tal fine istituita con l.c. 1/1997.

In particolare la prevista ridefinizione del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni e della potestà amministrativa tra Stato, Regioni ed Enti locali[5] richiedeva il ricorso sistematico allo strumento della concertazione tra gli stessi e quindi l'individuazione di procedure concertative e di raccordo: questo avviene con la disposizione recata dall'articolo 1 della legge n. 59 del 1997 e dall'art. 3 il decreto legislativo n. 112 del 1998[6], che prevede che le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, istituissero e disciplinassero strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che dessero luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

Ben diversa la situazione per le Autonomie speciali, laddove da un lato negli statuti la posizione degli enti locali non è ritenuta, anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, direttamente correlata allo specifico status di specialità della Regione-Provincia autonoma, semmai solo come riflesso della potestà legislativa primaria della stessa in materia di ordinamento degli EELL.

In tal senso risulta illuminante la sentenza 370/2006 della Corte costituzionale, proprio in materia di istituzione del CAL in Trentino. Secondo la sentenza predetta "il meccanismo di estensione di cui al citato art. 10 [può] funzionare soltanto quando esso miri a garantire, all'esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all'ente Regione e non anche all'ente locale". Per altro verso, proprio il Titolo VI dello stesso Statuto del Trentino-Alto Adige/Suedtirol sulla finanza regionale e provinciale, con la modifica dell'anno 1989 prevede la concertazione obbligatoria tra provincia autonoma e rappresentanza unitaria degli enti locali per la definizione di un'intesa annuale avente come oggetto la definizione dei rapporti finanziari tra Provincia medesima e comuni (e

[5] fondata, tra l'altro, sui principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, con il conseguente trasferimento di funzioni tra i livelli stessi.

[6] Art. 3, c. 1, legge n. 59/1997[6] e art. 3, c. 5, d.lgs. 112/1998.

loro forme associative), correlata con la competenza provinciale in materia di finanza locale e di tributi locali.

2. Le leggi regionali istitutive di organismi analoghi ai CAL prima del 2001 (cenni)

Alcune regioni, sia ordinarie che speciali, avevano attivato sin dagli anni Novanta, quindi ben prima della riforma del Titolo V Cost., forme stabili di concertazione con i rispettivi enti locali sulla base delle indicazioni della legge di Ordinamento delle Autonomie locali del 1990 sopra citata.
In particolare:

a) la Regione Toscana con la l.r. 22 del 1998;
b) la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallèe d'Aoste l. 54 del 1998;
c) le Province autonome di Trento e di Bolzano con le rispettive l.p. 36 del 1993 (artt. 22-24) e l.p. 6 del 1992 (art. 2), entrambe con riferimento in particolare alla finanza e tributi locali, ma anche in connessione agli obiettivi di programmazione dei servizi pubblici locali e di finanziamento degli investimenti.

3. Il CAL nella modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione (l.c. 3/2001)

L'articolo 7 della l.c. 3 del 2001, recante le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, prevede l'istituzione con legge regionale del consiglio delle autonomie locali (di seguito CAL), quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali.

La legislazione regionale che ne consegue, pur variegata nella definizione della struttura, composizione e nomina dell'organo, formazione, funzionamento del CAL, nonché nella individuazione delle funzioni a esso attribuite e delle procedure di concertazione con la Regione, si ispira al sistema delle Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e Autonomie locali e Unificata, istituite con il d.lgs. 281/1997 per la concertazione tra Autonomie territoriali e Stato. Aspetti significativi della legi-

slazione regionale in materia di CAL riguardano la eventuale previsione di autonomia funzionale e organizzativa anche con riferimento alle modalità di formazione delle decisioni, la composizione dei rappresentanti e natura della loro rappresentanza anche con riferimento alla facoltà di partecipazione della Giunta regionale, di Assessori e Consiglieri regionali, alla funzione consultiva e quella propositiva anche rispetto alla formazione dei piani e programmi così come delle leggi regionali, agli accordi e intese con la Regione, a livello di Giunta e di Consiglio, alle designazioni o nomine riservati al CAL.

Si esamineranno ora le leggi in materia emanate dalle Autonomie speciali e alcune leggi di Regioni a statuto ordinario attualmente in vigore, approfondendo in modo specifico le forme e modalità di partecipazione del CAL alla formazione delle leggi regionali, anche con riferimento alla iniziativa legislativa e in materia di referendum. In stretta coerenza con l'esame della partecipazione alla formazione delle leggi si esamineranno anche i casi in cui al CAL è attribuita la facoltà di iniziativa, nei confronti del consiglio regionale o rispettivamente della giunta regionale, per l'impugnazione di leggi, ovvero di atti, statali ritenuti lesivi dell'autonomia degli enti locali. Un ulteriore profilo, in particolare per le regioni a statuto ordinario, riguarda anche il conferimento al CAL della facoltà di ricorso alla Commissione di garanzia prevista dai rispettivi statuti, per l'accertamento della violazione di competenze degli enti locali da parte di leggi regionali.

Con riguardo alle fonti normative, si farà riferimento ai riferimenti statutari e alle soluzioni adottate dalle autonomie speciali e da alcune regioni ordinarie, incluse le tre regioni (Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia) che hanno avviato il procedimento per la definizione del progetto e conseguente legge di riconoscimento dell'Autonomia differenziata prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

4. Il concorso dei CAL alla formazione delle leggi regionali e all'iniziativa referendaria nelle Regioni a statuto ordinario (RSO)[7]

Fonti normative, natura e funzioni dei Consiglio delle Autonomie (CAL)

L'istituzione del Consiglio delle autonomie locali risale allo statuto regionale, che ne fornisce anche la definizione del ruolo istituzionale in termini generali (es.: art. 16 St. Veneto, art. 23 St. Emilia-Romagna): esso è individuato come organo di rappresentanza degli enti locali, di iniziativa legislativa, di consultazione e cooperazione tra gli stessi e gli organi della Regione, secondo le modalità e con gli effetti stabiliti dalla legge regionale.

Queste definizioni già di per sé preannunciano che il possibile livello di interferenza del CAL con la fase deliberativa dei procedimenti legislativi, attribuita dalla Costituzione in via esclusiva al consiglio regionale, salvi procedimenti referendari abrogativi e deliberativi, è comunque limitata all'iniziativa legislativa e alla consultazione. In alcuni casi, come nello Statuto della Regione Veneto (art. 11), il parere è sostituito da una formula più ampia di concertazione, quale l'intesa; fermo restando quanto appena sopra affermato, al di là del fatto che questa formula appaia più ampia e quindi maggiormente vincolante/influente del semplice parere, il grado di vincolatività ovvero di limitazione della potestà legislativa del consiglio regionale va comunque correlato agli effetti sul procedimento legislativo previsti nel caso di mancata intesa. Infatti, in alcuni casi, quali per esempio, il Veneto, in caso di parere contrario del CAL si può procedere con esplicita motivazione, naturalmente nella fase endo-procedimentale dell'esame del disegno di legge in commissione legislativa. Nel caso, per esempio, degli Statuti dell'Emilia-Romagna e della Lombardia, si prevede che il parere contrario del CAL, laddove il parere sia obbligatorio, determina l'aggravamento del procedimento, imponendo all'assemblea l'approvazione del disegno di legge a maggioranza assoluta.

[7] Regioni che hanno in atto il progetto di differenziazione di cui all'art. 116 (3º c.) Costituzione, nonché Toscana, Calabria, Basilicata e Campania.

Analogamente si può argomentare sull'iniziativa del CAL in materia di contenzioso costituzionale sugli atti e sulle leggi dello Stato ritenute lesive delle prerogative costituzionali degli enti locali. Nei casi in cui si prevede tale facoltà come proposta di impugnativa avanti alla Corte costituzionale (Statuti Veneto, Lombardia, Toscana).

Rimane da meglio definire la portata (da riservare ad altra sede) e quindi la rilevanza e gli effetti dei pareri della Commissione di garanzia statutaria promossi dal CAL sulla interpretazione di norme statutarie in materia di competenze e in generale di prerogative di enti locali anche nei rapporti istituzionali con la regione, ritenuti lesivi delle norme statutarie regionali e invasivi delle competenze degli enti locali.

Ogni regione ha poi disciplinato nel dettaglio, con legge regionale "ordinaria", le procedure, la composizione, la formazione, il funzionamento e l'organizzazione del rispettivo CAL, anche sotto il profilo della copertura degli oneri finanziari.

Le funzioni

Anche le funzioni dei CAL sono precisate negli Statuti delle Regioni citate, iniziando con le funzioni consultive, che esercitano mediante pareri obbligatori, anche sui disegni di legge attinenti alle modifiche della legge statutaria, oltre che alle leggi "ordinarie". Oggetto dei pareri sono innanzitutto i progetti normativi riguardanti l'assetto delle funzioni di competenza, ovvero di quelle da trasferire o delegare agli enti locali; pareri che possono quindi riguardare sia l'assetto delle funzioni già in atto, come anche delle nuove funzioni potenzialmente di competenza degli enti locali e che quindi possono essere oggetto di trasferimento.

Ulteriore ambito comune ai vari statuti, nel quale vertono i pareri del CAL, è quello degli atti di programmazione, in particolare quelli connessi al bilancio di previsione e alla programmazione economico e finanziaria, ma più in generale, su tutti gli atti di programmazione che incidono sulle materie e sulle funzioni di competenza delle autonomie locali, ma ancor più in generale su oggetti di "interesse degli enti locali".

Nei casi in cui è prevista la concertazione e quindi forme di intesa preventiva sui disegni di legge, queste per lo più riguardano il trasferimento delle funzioni agli enti locali, la programmazione finanziaria e le misure di coordinamento della finanza pubblica regionale (Veneto). La

concertazione si forma mediante intesa stipulata dalla Regione in sede di partecipazione dei suoi rappresentanti al CAL, nella forma di conferenza CAL-Regione, come seduta congiunta (es., art. 67 St. Toscana) ovvero altra forma di concertazione prevista dalla legge regionale.

Alla funzione consultiva si associa quella propositiva, in particolare con il riconoscimento del potere di iniziativa legislativa, sia sulla legge statutaria spessa, che in genere sulle funzioni e materie di competenza degli enti locali, più in generale sulle materie di interesse degli enti locali, anche in senso ampio, come la programmazione di sviluppo o la manovra finanziaria, degli stessi (Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Calabria, Basilicata, Campania).

In termini più ampi, in alcuni casi si rileva che il CAL può infine formulare proposte in materia di indirizzo politico generale, anche di competenza statale, sul sistema delle autonomie, mediante la formulazione di atti da inviare all'Assemblea legislativa e alla Giunta, in relazione alla rispettiva competenza (St. Emilia-Rom. art. 8 l.r. 13/2009).

La procedura

Per l'espressione del parere è sempre previsto un termine, indicato in genere tra 15 e 30 giorni, salvo specifiche casistiche, trascorso inutilmente il quale il Consiglio o la Giunta possono procedere; in alcuni casi la mancanza del parere oltre il termine è considerata assenso, cioè parere favorevole (art. 54 St. Lombardia).

È anche normato, in statuto o nella legge regionale "ordinaria", l'effetto del parere negativo o condizionato formulato dal CAL su progetti di legge regionale o atti programmatori: esso da luogo, nel caso di proposte legislative, a effetti diversi a seconda che il parere si inserisca nella fase di iniziativa della Giunta o dell'esame in Commissione o di Consiglio. Nel caso la Giunta o, rispettivamente a seconda della competenza e dell'oggetto, la Commissione legislativa intendano decidere in difformità dal parere o proposta o intesa espressa dal CAL; nel caso la decisione finale si discosti dal parere negativo o dall'intesa, le norme delle diverse regioni prevedono effetti diversi: si va dall'obbligo di motivazione (Veneto), a quello di approvazione di un ordine del giorno, a quello di una maggioranza qualificata (art. 23 St. Emilia-Romagna, art. 54 St. Lombardia). Nel caso della Lombardia è invece prevista la

maggioranza assoluta dei componenti del CAL e la motivazione espressa, per la formulazione del parere negativo del medesimo CAL su un disegno di legge o progetto di programma regionale (art. 10 l.r. 22/2009).

Nel caso di proposte di legge regionale di iniziativa popolare o dello stesso CAL, oltre che di iniziativa giuntale, si prevede l'audizione dei proponenti da parte della Commissione consiliare competente. Nel caso della Regione Calabria (articolo 29 St.), ma anche in quello della Campania e della Lombardia, prima dell'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare o di enti locali, la Commissione competente programma e convoca apposita audizione dei rappresentanti dei firmatari e del Consiglio delle autonomie locali, secondo le norme del Regolamento interno.

L'iniziativa referendaria

Nei casi esaminati, a differenza di alcuni casi di regioni a statuto speciale, non risulta previsto un potere di iniziativa referendaria del CAL.

Il contenzioso costituzionale e statutario

In diversi casi è previsto anche il potere di impulso o proposta di attivazione dell'organo regionale competente (Giunta o Consiglio) per l'impugnativa di atti statali o rispettivamente di leggi statali, ritenute invasive delle competenze delle autonomie locali. È infine previsto anche il caso di attivazione del conflitto di competenza, in tal caso direttamente da parte del CAL, avanti alla Commissione di garanzia statutaria, tra organi regionali e degli enti locali, in relazione al mancato rispetto o presunta violazione del principio di leale collaborazione. È anche prevista la facoltà di ricorso alla stessa Commissione di garanzia in caso di richieste di interpretazione statutaria e normativa (es. St. Veneto).

Accordi e intese tra regione e CAL

È anche prevista, tra le funzioni del CAL (es. Veneto), quella di stipulare accordi o definire intese con la Regione sulla base del principio di leale collaborazione, volti a definire programmi o progetti comuni, ovvero iniziative indirizzate a obiettivi di miglioramento dell'efficien-

za, dell'economicità e dell'adeguatezza, sia per l'esercizio delle funzioni ammnistrative che per l'organizzazione e lo sviluppo di servizi pubblici.

5. Il concorso dei CAL alla formazione delle leggi regionali e dei referendum nelle regioni a statuto speciale e province autonome

Si procede ora all'esame specifico della situazione nelle regioni a statuto speciale, per ciascuna delle quali sono illustrate le soluzioni adottate negli statuti e nelle rispettive leggi regionali, secondo i medesimi criteri utilizzati per le regioni a statuto ordinario. In termini generali, va evidenziato che, a differenza delle regioni a statuto ordinario, per le regioni a statuto speciale in ordine alla sussistenza di analogo obbligo di istituzione del CAL, la Corte costituzionale ha affermato che, pur non applicandosi direttamente a esse l'articolo 123 della Costituzione e che l'articolo 10 della l.c 3/2001 nel prevedere la cosiddetta clausola di galleggiamento per le autonomie speciali si riferisce esclusivamente alle regioni e province autonome e non anche alle autonomie locali, "rimane comunque fermo il potere di detti enti (RSS) di prevedere, in armonia con le proprie regole statutarie, particolari modalità procedimentali volte ad introdurre nel rispettivo sistema forme stabili di raccordo tra l'ente Regione e gli enti locali ispirate dall'esigenza di assicurare la osservanza del principio di leale collaborazione" (Corte costituzionale con la sentenza 14 novembre 2006 n. 370).

5.1. Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia

Lo Statuto speciale, oltre alla potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali, non prevede specifiche norme di raccordo o concertazione con il livello istituzionale comunale; anche l'articolo 54, che prevede che il Consiglio regionale assegni una quota delle entrate regionali a Comuni e Città metropolitane per il raggiungimento delle rispettive finalità, pur delineando una funzione regionale di finanza locale, non prevede, a differenza dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Suedtirol, forme espresse e obbligatorie di partecipazione degli stes-

si alla formazione del provvedimento, legislativo, ovvero sulla base di legge regionale, che ne determina le finalità e criteri direttivi di determinazione ed erogazione.

Le norme di attuazione in materia di finanza locale, in particolare il decreto legislativo n. 154 del 2019, hanno previsto, in analogia alle Province autonome di Trento e di Bolzano, l'istituzione del sistema territoriale integrato per il coordinamento di finanza pubblica da parte della Regione, comprensivo degli enti locali.

Le funzioni del CAL sono disciplinate dalla legge regionale n. 12 del 2015[8], in particolare dagli articoli da 7 a 11. In termini generali il CAL è definito come la sede della collaborazione permanente tra la Regione, il sistema delle autonomie locali e gli altri soggetti portatori di interessi. Presso il CAL ha luogo il confronto relativamente alle tematiche che riguardano materie di interesse per il sistema delle autonomie locali, al fine di giungere alla predisposizione di atti, i cui contenuti costituiscano la sintesi dei vari interessi coinvolti. Sempre in termini generali esso è individuato come strumento per la definizione delle intese con la Regione in materia di finanza locale, in stretta analogia con quanto previsto per le Province autonome.

Parere sui disegni di legge e regolamenti

L'articolo 8 della predetta legge regionale (12/2015) prevede espressamente le tipologie di azione di competenza (intese, pareri obbligatori, altro) e le materie-oggetti dei disegni di legge soggetti al l'intesa con il CAL:

- l'ordinamento delle autonomie locali;
- le elezioni degli enti locali;
- il conferimento e le modalità di esercizio delle funzioni degli enti locali;
- la finanza locale;

[8] Legge regionale 22 maggio 2015, n. 12 - Disciplina del Consiglio delle autonomie locali del Friuli-Venezia Giulia, modifiche e integrazioni alla legge regionale 26/2014 in materia di riordino del sistema Regione-Autonomie locali e altre norme urgenti in materia di autonomie locali.

- la disciplina dell'esercizio, in via sussidiaria, del potere sostitutivo da parte della Regione nei confronti degli enti locali;
- la composizione e le funzioni del CAL.

Il parere obbligatorio è richiesto anche per i disegni di legge in materia di:

- schemi di disegni di legge finanziaria, di approvazione e di assestamento del bilancio regionale;
- proposte di legge d'iniziativa dei consiglieri regionali che riguardano le materie per le quali è prevista l'intesa nel caso di iniziativa giuntale, secondo le modalità previste dal regolamento del Consiglio regionale;
- schemi di regolamenti e proposte di provvedimenti della Giunta regionale riguardanti le funzioni attribuite agli enti locali, la finanza locale, le indennità comunque denominate degli amministratori degli enti locali.

Pareri sugli atti amministrativi generali, accordi e intese

È previsto il parere obbligatorio per:

- proposte di atti di programmazione regionale, quindi anche legislativi, qualora interessino le funzioni o gli assetti finanziari della generalità degli enti locali;
- proposte di atti di programmazione europea compresi i programmi di cooperazione territoriale, nonché provvedimenti di attuazione della medesima, qualora interessino le funzioni degli enti locali;
- proposte di provvedimenti della Giunta regionale riguardanti le funzioni attribuite agli enti locali, la finanza locale, le indennità comunque denominate degli amministratori degli enti locali.

Il CAL, in virtù di quanto disposto dall'art. 9 della legge regionale istitutiva, svolge anche le funzioni della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e sociosanitaria regionale, prevista dal d.lgs. n. 502 del 1992, art. 2, in materia di:

a) progetto del Piano sanitario regionale;
b) definizione dei criteri e delle modalità anche operative per il coordinamento delle strutture sanitarie operanti nelle aree metropolitane, partecipando anche alla verifica della realizzazione del Piano attua-

tivo locale, da parte delle aziende ospedaliere e dei piani attuativi metropolitani.

Un'ulteriore forma di concorso del CAL alla formazione delle norme e degli atti amministrativi rientranti nelle tipologie previste dalla legge è data dalla partecipazione del suo presidente (o suo delegato) alle sedute delle Commissioni legislative competenti del Consiglio regionale per la trattazione di argomenti di interesse delle autonomie locali.

La procedura

La procedura per la definizione delle intese e dei pareri attribuiti alla competenza del CAL è disciplinata rispettivamente dagli articoli 12 e 13 della l.r. 12/2015, nonché dal Regolamento interno del Consiglio per quanto riguarda le specifiche relazioni istituzionali ai fini dei pareri, delle proposte e delle partecipazioni alle sedute di commissione e aula.

Il CAL esprime l'assenso all'intesa con il voto favorevole della maggioranza dei presenti, di norma a conclusione dell'istruttoria effettuata dalla commissione competente, da definire entro venti giorni dal ricevimento dell'atto soggetto a esame. Ove non si raggiunga l'intesa a seguito dell'intervenuta negoziazione tra le parti, la Giunta regionale, all'unanimità, può prescinderne, con espressa e adeguata motivazione, dandone comunicazione al CAL e trasmettendo al Consiglio regionale gli atti che esprimono l'orientamento del CAL.

L'intesa è sancita in sede di riunione del CAL dal rappresentante della Giunta regionale e dal Presidente del CAL. L'intesa può essere sancita in forma semplificata, anche mediante scambio di corrispondenza.

Il CAL esprime il parere con il voto favorevole della maggioranza dei presenti, eventualmente condizionato all'accoglimento di modifiche o integrazioni, entro il termine perentorio[9] di quindici giorni dal ricevimento della richiesta da parte della Giunta regionale, di norma a conclusione dell'istruttoria effettuata dalla commissione competente. In caso di parità tra voti favorevoli e voti contrari al provvedimento, il

[9] Infatti, la norma prevede che, decorso il termine stabilito, la giunta regionale può prescindere dal parere.

parere si intende espresso in senso favorevole. Il predetto termine può essere abbreviato in casi di motivata urgenza.

Come nella Provincia di Trento, nel caso in cui il parere del CAL sia negativo o esso sia condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, la Giunta regionale, se intende approvare il provvedimento o se non intende accogliere le modifiche, approva l'atto all'unanimità e motiva lo scostamento dal parere del CAL.

Iniziativa referendaria e iniziativa legislativa

In base all'articolo 10 della l.r. 12/2015 il CAL può formulare proposte legislative, approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti. La proposta è sottoposta dal Presidente del CAL alla Giunta regionale la quale, come nel caso della Provincia autonoma di Trento, può elaborare un disegno di legge, tenendo conto dei contenuti della proposta medesima, ovvero è trasmessa ai consiglieri regionali i quali possono assumere l'iniziativa legislativa.

Da evidenziare, infine, anche la facoltà del CAL di proporre alla Giunta regionale di ricorrere alla Corte costituzionale con impugnativa sia avverso le leggi e gli atti aventi valore di legge dello Stato o di altre Regioni, sia per conflitto di attribuzioni.

La materia dei referendum e quella dell'iniziativa delle leggi regionali è disciplinata dalla legge regionale n. 5 del 2003[10]come da ultimo modificata dalla legge regionale 7 giugno 2018, n. 15. Non è prevista l'iniziativa del CAL per i referendum, né per l'iniziativa legislativa, fermo restando quanto previsto dalle specifiche norme, sopra illustrate, che disciplinano le funzioni conferite al CAL del FVG.

5.2. Regione Autonoma Sardegna

Lo Statuto speciale, oltre alla potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali, non prevede specifiche norme di raccordo o concertazione con il livello istituzionale comunale; anche l'articolo 7, che prevede il coordinamento della finanza regionale con quella dello

[10] Recante "Norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all'iniziativa popolare delle leggi regionali".

Stato non prevede, a differenza dello Statuto del Trentino-Alto-Adige/ Suedtirol, forme espresse e obbligatorie di partecipazione degli stessi enti locali.

Le norme di attuazione non prevedono norme organiche in materia di finanza locale, né di partecipazione degli enti locali alla formazione delle leggi regionali.

La Legge regionale statutaria 10 luglio 2008, n. 1 gli dedica il Capo VII, art. 30, nel quale il Consiglio delle autonomie locali è definito come l'organo di rappresentanza istituzionale degli enti locali con funzioni consultive e di proposta; può proporre alla Giunta regionale di promuovere giudizio dinanzi alla Corte costituzionale su atti dello Stato ritenuti lesivi dell'autonomia dei comuni e delle province della Sardegna. I poteri e la composizione del consiglio sono demandati alla legge regionale "ordinaria".

Le funzioni e la composizione, la nomina nonché il funzionamento del CAL sono disciplinate dalla legge regionale 17 gennaio 2005, n. 1[11]. Il parere obbligatorio del CAL è formulato al Consiglio regionale: a) sulle proposte di modifica dello Statuto speciale della Sardegna d'iniziativa del Consiglio regionale; b) sui disegni e le proposte di legge in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni; c) sui disegni e le proposte di legge che attengono alla determinazione o modificazione delle competenze degli enti locali; d) sulle proposte di atti di programmazione soggetti all'approvazione del Consiglio regionale.

Parere sui disegni di legge e regolamenti

L'articolo 2 della legge regionale n. 1 del 2005 prevede espressamente la partecipazione del CAL alla formazione delle leggi, mentre l'art. 9 disciplina gli oggetti e le modalità di tale partecipazione:

- con parere obbligatorio sui disegni di legge di ordinamento degli EELL, o che ne modificano le competenze, oltre che sugli atti di programmazione di competenza del Consiglio, senza specificare se adottati con legge o con atto amministrativo;

[11] Legge regionale 17 gennaio 2005, n. 1, Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione-Enti locali.

- con parere obbligatorio sui disegni di legge finanziaria e di bilancio e sulla proposta di documento di programmazione economica e finanziaria, i quali sono comunicati al Consiglio delle autonomie locali nel testo del proponente.

Il Consiglio delle autonomie locali può esprimere di propria iniziativa, ovvero su richiesta delle Commissioni, osservazioni su qualsiasi atto che debba essere approvato dal Consiglio regionale, quindi, si (chi scrive) ritiene, anche su progetti-disegni di legge anche di altra materia che abbia attinenza con gli interessi più generali dell'ente locale.

Pareri sugli atti amministrativi generali, accordi e intese

Il CAL esprime parere obbligatorio anche sulle proposte di atti di programmazione soggetti all'approvazione del Consiglio regionale.

In termini più generali è prevista anche la valutazione congiunta annuale del Consiglio regionale e del Consiglio delle autonomie locali, prima dell'approvazione del bilancio della Regione, per un esame dello stato del sistema delle autonomie in Sardegna.

La medesima legge (art. 12) prevede anche la Conferenza Permanente Regione-Enti locali per la definizione degli accordi e delle intese tra Regione (Giunta) e Rappresentanza degli Enti locali, formata da componenti del CAL, di ANCI, UPI, AICCRE, ASEL e Lega Autonomie.

Le Intese riguardano gli atti d'indirizzo e coordinamento previsti dalla legge per orientare l'esercizio delle funzioni amministrative a qualsiasi titolo conferite agli enti locali; ma anche gli atti amministrativi comunque denominati con i quali si definiscono criteri per la ripartizione di risorse finanziarie regionali fra gli enti locali, fatta eccezione per quelli per i quali i criteri siano stabiliti in legge; gli altri atti per i quali l'intesa sia richiesta dalla legge.

Gli Accordi sono definiti ai fini di perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa e per coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività d'interesse comune.

Le procedure

I pareri (scritti e allegati alla relazione della Commissione) attinenti all'attività legislativa sono comunicati al Consiglio delle autonomie

locali nel testo approvato dalla competente Commissione consiliare, prima della votazione finale. Il parere deve essere espresso entro quindici giorni dalla richiesta, decorsi i quali la Commissione può procedere alla votazione finale.

Il parere obbligatorio al Consiglio regionale sui disegni di legge finanziaria e di bilancio e sulla proposta di documento di programmazione economica e finanziaria, comunicati al Consiglio delle autonomie locali nel testo del proponente, deve essere espresso entro sette giorni dalla richiesta. In assenza del parere entro il termine, si intende favorevole.

Le osservazioni del CAL sono espresse per iscritto e allegate alla relazione della Commissione.

Ai fini dell'Intesa la posizione della regione è espressa dal Presidente della Regione o dall'Assessore da lui delegato; la posizione degli enti locali è quella espressa dalla maggioranza dei componenti della Conferenza in rappresentanza degli enti locali.

Gli Accordi si perfezionano con l'espressione d'assenso degli organi della Regione e degli enti locali cui spetta l'adozione del provvedimento per il quale si è concluso l'accordo stesso.

Referendum e iniziativa delle leggi

La Legge regionale Statutaria del 2008 non risulta prevedere forme di partecipazione del CAL ai procedimenti referendari, né all'iniziativa delle leggi regionali.

5.3. Regione Siciliana

Iniziativa legislativa e referendaria (l.r. 1/2004)

Lo Statuto speciale, oltre alla potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali, non prevede specifiche norme di raccordo o concertazione con il livello istituzionale comunale in materia di produzione legislativa, mentre prevede (art. 12 St.) che l'iniziativa legislativa appartenga anche ai consigli degli enti locali (almeno 40 o tre consigli provinciali) che rappresentino almeno il 10 per cento della popolazione regionale. Spetta alla legge regionale anche fissare il termine entro il

quale l'Assemblea deve pronunciarsi (si ritiene con voto finale negativo o positivo, ma mantenendo il potere emendativo) i d.d.l. così presentati.

È demandata (art. 13-bis St.) alla legge regionale statutaria, l.r. n. 26/2020, recante "Norme relative al funzionamento della forma di governo regionale, [omissis]" approvata a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea regionale, la disciplina dell'ambito di applicazione e delle modalità del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo. Lo stesso Statuto riserva all'iniziativa popolare nonché ai Consigli provinciali e comunali l'iniziativa referendaria, ma non prevede il coinvolgimento del Consiglio regionale delle Autonomie Locali.

Funzione consultiva e iniziativa delle leggi

Legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30 ha autorizzato il Presidente della Regione a pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Regione un testo coordinato delle leggi regionali relative agli enti locali. attuato con il decreto del Presidente della Regione n. 135/Gab del 5 luglio 2002, parte seconda, titolo I, capo V, riguardante la disciplina della Conferenza Regione-Autonomie Locali (CRAL).

La Conferenza è istituita per il coordinamento delle politiche locali nel territorio della Regione con compiti di informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale del Governo regionale, quindi anche delle proposte di legge regionale di iniziativa del governo medesimo, laddove essi incidono sulle funzioni proprie o delegate dei comuni e delle province.

Conferenza Regione-Autonomie Locali

La Conferenza permanente Regione-Autonomie locali è stata istituita con decreto del Presidente della Regione come strumento di raccordo tra Giunta regionale ed esecutivi degli Enti locali.

Al fine di garantire la partecipazione delle province e dei comuni ai processi decisionali che assumono interesse e rilevanza per le autonomie locali, la Conferenza Regione-Autonomie locali:

- formula proposte ed esprime pareri sui temi di interesse delle autonomie locali (art. 30 del decreto);
- promuove e sancisce intese (art. 31);

- assicura lo scambio di dati e informazioni tra la Regione, le province e i comuni;
- promuove ed esamina rapporti e studi sul processo di attuazione della riforma amministrativa, sul pubblico impiego e sulla attuazione delle politiche pubbliche regionali e locali.

La Conferenza Regione-Autonomie locali esprime, inoltre, alla Giunta regionale pareri in ordine a:

- indirizzi della legge finanziaria, di bilancio e di assestamento;
- proposte di legge concernenti l'organizzazione e la disciplina delle funzioni degli Enti locali;
- proposte di legge concernenti l'ordinamento degli Enti locali;
- atti generali di programmazione regionale.

La Giunta regionale può richiedere comunque pareri alla Conferenza Regione-Autonomie locali in ordine a proprie proposte e iniziative comportanti lo svolgimento di funzioni di indirizzo e di coordinamento.

I pareri di competenza della Conferenza Regione-Autonomie locali sono approvati con il consenso della maggioranza dei componenti.

Disegno di legge - XVII Legislatura - Numero 1227 - del 28.04.22

Nell'aprile 2022 la giunta regionale ha presentato un disegno di legge per l'istituzione del Consiglio regionale delle Autonomie Locali. Esso prevede il conferimento al già menzionato Consiglio di funzioni sia di carattere consultivo, concorrendo alla formazione delle leggi con pareri obbligatori, sia di iniziativa legislativa. Pur non risultando ancora divenuto legge, questo disegno di legge merita di essere preso in considerazione per il suo contenuto significativamente innovativo rispetto alla legge vigente. Si riportano di seguito gli elementi salienti del disegno di legge, che al momento non risulta avere seguito nell'attuale XVIII legislatura.

Pareri obbligatori sulla formazione delle leggi

Il Consiglio regionale delle autonomie locali (CRAL) esprime parere obbligatorio (e mai vincolante) sui disegni di legge, sui regolamenti, sugli atti amministrativi generali, quando essi riguardano materie nelle quali in tutto o in parte le funzioni sono attribuite o sono da attribuire ai comuni, ovvero riguardano i tributi locali o la finanza locale, sui piani e

programmi regionali di carattere generale aventi per oggetto il territorio, i servizi pubblici, nonché lo sviluppo socio-economico, se riguardano gli interessi degli enti locali; parere anche sulle proposte di modifica dello Statuto della Regione di iniziativa dell'Assemblea Regionale sulle proposte di nuove norme di attuazione, o di modifica di norme di attuazione vigenti, proposte dalla Giunta regionale alla Commissione paritetica Stato-Regione, sempreché riguardino interessi degli enti locali.

IL CRAL è altresì abilitato dalla legge istitutiva a proporre alla Giunta regionale l'impugnativa di leggi statali ritenute lesive delle competenze degli enti locali.

Per i disegni di legge e gli atti di cui al comma d'iniziativa della Giunta regionale, il parere è richiesto prima della approvazione definitiva dei medesimi da parte della Giunta. Per i disegni di legge concernenti la manovra finanziaria regionale periodica il parere va richiesto con riguardo alle sole linee di impostazione della manovra di bilancio e ai contenuti del disegno di legge di stabilità riguardanti gli enti locali.

Procedura

Il parere è reso alla Giunta regionale entro 30 giorni dalla richiesta. Decorso tale il termine il parere si intende comunque favorevolmente acquisito. Nel caso in cui il parere obbligatorio in ordine a regolamenti, atti amministrativi, la cui approvazione è di esclusiva competenza della Giunta regionale o anche di un Assessorato regionale, fosse negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, l'Esecutivo, all'atto dell'approvazione dei provvedimenti, motiva dettagliatamente il non accoglimento del parere del Consiglio delle autonomie locali, informandolo di conseguenza.

L'Assemblea Regionale Siciliana e il Consiglio delle autonomie locali si riuniscono annualmente in seduta congiunta, possibilmente prima dell'approvazione del bilancio della Regione, per un esame del sistema delle autonomie in Sicilia.

5.4. Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e Province autonome – parte comune

La potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali è regionale, ma lo Statuto, all'art. 81, attribuisce alle Province autonome la potestà legislativa in materia di finanza locale e tributi locali, prevedendo l'obbligo per le stesse di concordare i mezzi finanziari da mettere a disposizione degli enti locali con una rappresentanza unitaria dei comuni (dunque antesignana degli attuali CAL di Trento e di Bolzano); per effetto della legislazione delle province tale funzione di rappresentanza e concertazione è attualmente svolta dai rispettivi CAL. L'articolo 79 dello Statuto, nel prevedere il sistema integrato di finanza pubblica, comprensivo anche degli enti locali del rispettivo territorio, ne attribuisce il coordinamento anche alle Province; ciò proprio in considerazione che si tratta di una funzione e di correlate misure strettamente collegate alla finanza locale, ai bilanci degli enti locali e ai tributi locali, disciplinate da leggi provinciali; pertanto anche questa funzione di coordinamento va a implementare ulteriormente i contenuti e gli oggetti dell'accordo (obbligatorio) tra provincia ed enti locali previsto dal citato articolo 81 St.

Procedura

La norma di attuazione statutaria correlata, recata dal d.lgs. n. 268 del 1992 e s.m., prevede sia la procedura dell'accordo tra Provincia ed Enti locali sia gli effetti della stessa nell'ambito del procedimento di formazione della legge provinciale conseguente (in genere inserite nella legge finanziaria o di bilancio)[12].

[12] Art. 18. 1. Le province disciplinano con legge le modalità e i criteri per la definizione dell'accordo di cui all'art. 81 dello statuto. 2. In caso di mancato accordo entro i termini stabiliti dalle leggi di cui al comma 1, le motivazioni delle parti sono riportate in un apposito verbale da unire al disegno di legge per l'assegnazione ai comuni dei mezzi finanziari previsti dall'art. 81 dello statuto, che la giunta provinciale presenta al consiglio.

5.4.1. Regione Autonoma Trentino-Alto Adige

La legge regionale n. 1/2011 disciplina la partecipazione dei Consigli delle autonomie locali delle due province autonome all'attività legislativa e amministrativa della Regione (art. 1). I due CAL in seduta congiunta partecipano all'attività legislativa e amministrativa della Regione nelle materie riguardanti l'ordinamento degli enti locali e la finanza, per la parte relativa ai tributi regionali e agli eventuali trasferimenti ai bilanci comunali in relazione per esempio a sostegno dei percorsi di fusione, per l'organizzazione dei servizi unificati di più comuni.

I CAL in seduta congiunta partecipano alla formazione degli atti della Regione nelle materie indicate dalla legge anche con la formulazione congiunta di proposte di disegni di legge, di regolamenti o di altri atti a indirizzo generale (art. 2).

I Consigli delle autonomie locali esprimono congiuntamente parere obbligatorio sulle proposte di disegni di legge, di regolamento e di atto a indirizzo generale di iniziativa della Giunta regionale nelle materie sopra indicate, in generale di interesse degli enti locali.

Referendum

Per quanto riguarda i referendum abrogativi di leggi regionali non si prevede l'ipotesi di un CAL promotore (Decreto del Presidente della Giunta Regionale 23 febbraio 1984, n. 3/L Approvazione del Testo unico delle leggi regionali contenenti norme sul referendum abrogativo di leggi regionali e provinciali).

Procedura

Il parere preliminare è espresso entro trenta giorni dalla richiesta. Il termine può essere prorogato su richiesta motivata dalla Giunta regionale. Il termine può essere ridotto per ragioni di urgenza motivate dalla Giunta. Decorso il termine si prescinde dal parere.

La Giunta regionale esamina la proposta entro quarantacinque giorni dal ricevimento e indica espressamente le ragioni in base alle quali ritiene di non approvarla o di modificarla.

La Giunta regionale delibera a maggioranza dei componenti il provvedimento sul quale sia stato espresso parere anche parzialmente negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche. In tal caso la Giunta regionale è tenuta a motivare specificamente le ragioni del rigetto del parere negativo o condizionato.

Il termine può essere ridotto per ragioni di urgenza motivate dalla Giunta. Decorso il termine si prescinde dal parere.

Le modalità, i termini e le procedure mediante le quali i Consigli delle autonomie locali partecipano con l'espressione di pareri all'iter di formazione delle leggi d'iniziativa consiliare o popolare sono stabilite dal Regolamento interno del Consiglio regionale.

Anche per quanto riguarda la formazione della volontà dei due CAL in seduta congiunta (con una certa analogia alle sedute del consiglio regionale, costituito dai componenti dei due consigli provinciali), viene utilizzata una formulazione del tutto singolare, ma evidentemente frutto della concertazione tra la Regione e i due CAL. Infatti le modalità di convocazione e svolgimento delle sedute ai fini della discussione e valutazione congiunta delle proposte e per la formulazione dei pareri, sono disciplinate dal Consiglio delle autonomie locali della Provincia autonoma di Trento e dal Consiglio dei Comuni della Provincia autonoma di Bolzano d'intesa tra loro.

5.4.2. Provincia autonoma di Bolzano

La legge provinciale 8 febbraio 2010, n. 4, prevede l'istituzione e la disciplina del consiglio dei comuni.

Parere sui disegni di legge e regolamenti

Esso, oltre a essere coinvolto nella definizione delle norme di legge provinciale attinenti alla finanza locale, i tributi locali e in genere le misure di coordinamento della finanza pubblica che coinvolgono gli enti locali, il Consiglio dei comuni esprime anche parere obbligatorio (art. 6) sui disegni-progetti di legge e di regolamenti provinciali relativi a materie di interesse (per competenza) degli enti locali.

Pareri sugli atti amministrativi generali che presuppongono leggi provinciali

Il CAL si esprime con il parere obbligatorio anche sugli atti amministrativi di carattere generale quando riguardano, anche in parte, attribuzioni, quindi funzioni attribuite o da attribuire ai comuni, con legge, ovvero tributi locali, pure sempre disciplinati con legge. Altre fattispecie di atti soggetti al parere obbligatorio si riferiscono a piani e programmi inerenti al territorio, ai servizi pubblici e allo sviluppo socio-economico di interesse comunale, presupponenti la relativa disciplina con legge provinciale.

Iniziativa referendaria e iniziativa legislativa

L'art. 7 della l.p. n. 4 del 2010 riconosce anche al Consiglio dei Comuni, con il voto favorevole dei due terzi dei componenti, il potere di iniziativa per i referendum abrogativi di leggi provinciali e per la iniziativa legislativa sui disegni di legge provinciali che riguardino le materie per le quali ha competenza a esprimere il parere obbligatorio, escluse le leggi provinciali aventi a oggetto tributi locali, la finanza locale o la manovra finanziaria provincia.

Con la medesima maggioranza qualificata può altresì attivare la procedura di referendum propositivo; può, infine, promuovere anche il referendum consultivo, rimanendo escluso solo quello confermativo.

La procedura

La legge specifica anche i termini per il rilascio del parere (30 giorni, salvo casi particolari) e la fase del procedimento nella quale si inserisce il parere obbligatorio, distinguendo quelli afferenti atti di iniziativa della Giunta (prima dell'approvazione definitiva) da quelli di iniziativa consiliare. La procedura prevede anche l'audizione dei rappresentanti degli enti locali presso le commissioni consiliari competenti, demandando poi al regolamento interno del Consiglio provinciale la disciplina delle modalità.

È prevista anche la possibilità di parere condizionato, nel qual caso la Commissione legislativa competente è tenuta a motivare il suo eventuale avviso contrario al parere, trasmettendo gli atti e la propria decisione, con la relativa motivazione, all'Aula del Consiglio.

Analogamente, quando il parere riguardi atti di competenza della Giunta, l'eventuale parere contrario o condizionato del Consiglio dei comuni comporta l'obbligo di specifica motivazione nel provvedimento finale, qualora non ne tenesse conto, in tutto o in parte.

Spetta al Regolamento interno del Consiglio la disciplina delle specifiche procedure istituzionali ai fini dei pareri, delle proposte e delle partecipazioni alle sedute di commissione e aula.

5.4.3. Provincia autonoma di Trento

La legge provinciale n. 7 del 2005 disciplina l'istituzione e il funzionamento del Consiglio delle Autonomie Locali e ne fissa le competenze; competenze che, oltre a quelle derivanti direttamente dalle norme dello Statuto (artt. 79, 80, 81) in materia di finanza locale, tributi locali e coordinamento della finanza pubblica di competenza provinciale, seguono uno schema analogo a quello illustrato con riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano, per cui si evidenziano puntualmente soprattutto le differenze.

Parere sui disegni di legge e regolamenti

Sono previsti i pareri obbligatori (art. 8) sui disegni di legge e regolamenti di "interesse per competenza" degli enti locali, ma limitato, almeno in modo esplicito, a quelli di iniziativa giuntale, precisando anche che i pareri sono richiesti anche con riguardo alle specifiche fasi del ciclo di bilancio, in particolare al Documento sull' Economia della Finanza Provinciale (DEFP) e sulla Nota di aggiornamento del DEFP.

Peraltro la disposizione recata dal comma 3 del medesimo articolo prevede in termini generali che il regolamento interno del Consiglio provinciale disciplini modalità, termini e procedure mediante le quali il Consiglio delle autonomie locali partecipa, nel rispetto dello Statuto di autonomia, all'iter di formazione delle leggi presso il Consiglio provinciale, quindi anche dei disegni di legge di iniziativa consiliare.

È prevista anche l'iniziativa legislativa mediante la formulazione di proposte legislative con il voto favorevole dei 2/3 dei componenti, ma, a differenza della legge della PAB, prevede anche una forte limitazione alla iniziativa del CAL attraverso un vaglio obbligato del progetto da

parte della Giunta provinciale, alla quale è riservata la formulazione del disegno di legge da presentare, semplicemente "tenendo conto della proposta medesima".

Si aggiunge infine, in questo contesto (lett. g del c. 1), la facoltà generica di formulazione di proposte relative a materie di interesse degli enti locali, da sottoporre al Consiglio provinciale o alla Giunta provinciale, quindi sia di natura legislativa che amministrativa.

Pareri sugli atti amministrativi generali, accordi e intese per la collaborazione interistituzionale

Le fattispecie generali previste sono analoghe a quelle della PAB anche con riferimento a piani e programmi. Vengono precisati alcuni contenuti con riferimento, in particolare, alle intese tra enti locali e provincia per programmi da realizzare in collaborazione tra enti locali stessi, ma anche con la Provincia e i rispettivi enti strumentali; il tutto con la finalità di assicurare ai cittadini, alle loro forme associative e alle imprese adeguati livelli di servizio pubblico e lo svolgimento più adeguato e coordinato delle funzioni amministrative nell'ambito del territorio provinciale.

La procedura

Salvo la procedura cogente relativa all'accordo di cui agli art. 80 e 81 dello Statuto, il termine (perentorio) per il parere è, analogamente a caso della PAB, di trenta giorni, salvo i casi di dichiarazione di urgenza da parte della Giunta (termine ridotto a 15 giorni).

Come per la PAB è demandata al regolamento interno del Consiglio provinciale la disciplina delle modalità, termini e procedure mediante le quali il Consiglio delle autonomie locali partecipa, nel rispetto dello Statuto di autonomia, all'iter di formazione delle leggi presso il Consiglio provinciale.

Specularmente si prevede anche che sia il regolamento interno del Consiglio delle autonomie locali a disciplinare le modalità e i limiti per la partecipazione ai propri lavori dei componenti della Giunta provinciale e dei consiglieri provinciali.

Gli articoli 9 e 10 disciplinano dettagliatamente le procedure per la formazione delle intese e degli accordi nonché l'esito delle pronunce.

Come per la PAB, vi è l'obbligo della motivazione nel caso di non conformazione, totale o parziale, al parere negativo o condizionato del CAL; in più è previsto che in tal caso la Giunta debba approvare con la maggioranza assoluta dei suoi componenti il provvedimento difforme. Ove il parere sia indirizzato al Consiglio provinciale, gli effetti e la procedura sono demandati al regolamento interno del medesimo.

È infine prevista la regolamentazione di una sessione annuale congiunta di CAL con Consiglio e Giunta provinciale.

Iniziativa referendaria

La materia è disciplinata dalla legge provinciale "statutaria" n. 3 del 2003 che reca le norme su referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e sull'iniziativa popolare delle leggi provinciali.

Il potere di iniziativa del CAL è previsto, a differenza di quanto previsto dalla legge provinciale della PAB, per il solo referendum consultivo (art. 17).

5.5. Regione autonoma Valle d'Aosta

Lo Statuto (l.c. 3/1948) e le leggi statutarie regionali n. 19 del 2003, 20 e 21 del 2007 non prevedono specifiche disposizioni in materia di organi rappresentativi dell'insieme degli enti locali, nell'ambito della competenza primaria in materia di ordinamento e secondaria per la finanza dei comuni.

La l.r. 54/1998 (Sistema delle Autonomie) prevede[13] che i rapporti tra le comunità locali e la Regione siano basati sul principio della pari dignità istituzionale e siano ispirati al principio di leale cooperazione, istituendo forme di rappresentanza delle autonomie locali, di collaborazione e concertazione tra enti locali e Regione, nonché di garanzia delle prerogative delle comunità locali.

Gli articoli 60 e seguenti della medesima legge prevedono in tal senso l'istituzione del Consiglio permanente degli enti locali della Valle d'Aosta.

[13] Art. 5 (Rapporti tra comunità locali e Regione).

La funzione consultiva sulle leggi regionali

A esso competono specificatamente i pareri su ogni progetto di legge regionale di interesse degli enti locali, quindi con una formula più ampia, che non riguarda solo le competenze specifiche e dirette degli enti locali[14] e si riferisce a tutti i disegni di legge, di iniziativa giuntale o consiliare.

In particolare, l'art. 66 declina la suddetta formula dell'"interesse degli enti locali" come la più ampia partecipazione degli enti locali ai processi decisionali dell'Amministrazione regionale per assicurare il concorso del sistema delle autonomie alla formazione dei disegni di legge regionali di grande riforma in materia di enti locali, agli obiettivi della programmazione regionale e ai provvedimenti a carattere generale che interessano gli enti locali stessi. In tale sede, tra l'altro, si concorre alla determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge regionale deve assicurare per l'esercizio delle funzioni e dei servizi di competenza degli enti locali. Le determinazioni assunte in tale sede saranno in particolare trasposte nelle norme e nei criteri di riparto delle risorse finanziarie tra gli enti locali, che confluiranno nella legge finanziaria, di bilancio e di stabilità regionale relativa ai tre anni successivi.

La Regione e gli enti locali, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere accordi al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune (Art. 67).

La procedura

I pareri del Consiglio permanente degli enti locali sono espressi entro trenta giorni dalla richiesta, fatti salvi eventuali termini diversi stabiliti dalle leggi regionali. In caso di decorrenza del termine senza che il parere sia stato comunicato, è facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere medesimo. (art. 65).

---

[14] L.r. 54/1998, art. 65, c. 2 lett. c): esprime parere su tutti i progetti di legge presentati al Consiglio regionale che interessino gli enti locali.

Il Presidente della Regione convoca riunioni con il Consiglio permanente degli enti locali, anche su richiesta dello stesso Consiglio. In tale sede riferisce al Consiglio regionale anche sullo stato di attuazione della normativa regionale in materia di enti locali (art. 66).

Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso della Giunta regionale e del Consiglio permanente degli enti locali.

Iniziativa legislativa e sui referendum

Non risulta prevista.

6. Sintesi sulla partecipazione dei CAL nelle regioni a statuto speciale alla formazione delle leggi regionali e ai referendum

TABELLA DI SINTESI SULLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Tipologie del concorso alla formazione delle leggi	Norme (statuto, legge statutaria, legge regionale/provinciale) per Regione o Provincia autonoma
Istituzione del CAL	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: l.r. 54/1998 (Sistema delle Autonomie), art. 60, Conferenza permanente degli Enti Locali Trentino: l.p. 5/2005, Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali (e art. 81 St. e Sistema integrato di F.P.) Alto Adige/Suedtirol: l.p. 4/2010, Istituzione e disciplina del Consiglio dei comuni Friuli-Venezia Giulia: Legge regionale 22 maggio 2015, n. 12 - Disciplina del Consiglio delle autonomie locali del Friuli-Venezia Giulia (e Sistema regionale integrato di F. pubblica) Sardegna: l.r. Statutaria 10 luglio 2008, n. 1, art. 30 e l.r. 1/2005, Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione-Enti locali Sicilia: l.r. 6/1997, art. 43, Istituzione della Conferenza Regione-Autonomie locali, Istituzione del CrAL

Pareri obbligatori, accordi/intese e iniziativa, su disegni di legge (d.d.l.) – progetti di legge (p.d.l.) e referendum	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: parere su ogni d.d.l. di interesse degli EELL, di iniziativa Consiliare o Giuntale, di interesse degli EELL compresa programmazione e ciclo bilancio = più ampia partecipazione ai processi decisionali della Regione, anche per riparto risorse finanziarie; accordi (e intese) al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune. Trentino: pareri idem VDA, ma limitato a d.d.l. iniziativa Giunta, incluso ciclo bilancio e programmazione; Regolamento interno Consiglio art. 134-bis anche d.d.l. iniziativa consiliare; art. 81 St accordo su finanza locale; anche con riferimento sistema territoriale integrato finanza pubblica. Alto Adige/Suedtirol: stretta analogia con Trentino. Friuli-Venezia Giulia: pareri su d.d.l. iniziativa giuntale e consiliare; intese (Conferenza p. R-EELL) su d.d.l. in materia di ordinamento, funzioni, elezioni, finanza locale (Sistema integrato…); Parere su Programmazione e ciclo bilancio; ordinamento e funzioni degli EELL; specifico su programmazione sanitaria e sociosanitaria. Sardegna: su richiesta del Consiglio (Commissione) parere su ogni d.d.l. (iniziativa Giunta o Consiglio) su ordinamento e funzioni, anche di modifica statuto (espresso); ciclo di bilancio e programmazione; Intese (Conferenza permanente R-EELL) riguardano gli atti d'indirizzo e coordinamento, ove previsti dalla legge, delle funzioni amministrative a qualsiasi titolo conferite; Accordi (CpR-EELL) per coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività d'interesse comune. Sicilia: parere obbligatorio su d.d.l. cost. di modifica Statuto RS (di iniziativa ARS); d.d.l. (iniziativa Giunta o Consiglio) analogia Sardegna e altre RSS; specifico parere su norme di attuazione statutaria; per d.d.l. su manovra finanziaria regionale periodica il parere va richiesto con riguardo alle sole linee di impostazione della manovra di bilancio e ai contenuti del disegno di legge di stabilità riguardanti gli enti locali.

Proposta per l'impugnativa leggi Stato invasive delle competenze delle Autonomie locali	VDA: non prevista PAB-PAT-RTAA/S: non prevista FVG: facoltà di proporre alla Giunta regionale di ricorrere alla Corte costituzionale con impugnativa sia avverso le leggi e gli atti aventi valore di legge dello Stato o di altre Regioni, sia per conflitto di attribuzioni (art. 10 l.r. 12/2015) Sardegna: può proporre alla Giunta regionale di promuovere giudizio dinanzi alla Corte costituzionale su atti dello Stato ritenuti lesivi dell'autonomia degli EELL Sicilia: può proporre (idem come Sardegna)

Proposta del CAL di iniziativa delle Leggi e dei Referendum	VDA: non prevista PAB: (art. 7 l.p. 4/2010) con il voto favorevole dei due terzi dei componenti, il potere di iniziativa per i referendum abrogativi e per i disegni di legge provinciali che riguardino le materie per le quali ha competenza al parere, esclusi tributi locali, finanza locale o manovra finanziaria. Con la medesima maggioranza qualificata può altresì attivare la procedura di referendum propositivo e il referendum consultivo, escluso solo quello confermativo. PAT: (art. 17 l.p. statutaria 3/2003) proposta di referendum consultivo; FVG: Il CAL può formulare proposte legislative approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti. La proposta è sottoposta dal Presidente del CAL alla Giunta regionale che può elaborare un d.d.l., tenendo conto dei contenuti della proposta Sardegna: non prevista Sicilia: non prevista

Procedura ed effetti del parere/intesa: 1) Termini 2) Effetti	VDA: entro 30 giorni dalla richiesta, salvo eccezioni; in assenza parere facoltà di procedere prescindendo; nel caso di mancata intesa nel termine, la Giunta procede motivando. PAB: idem 30 giorni salvo eccezioni; possibilità di parere condizionato, nel qual caso la Commissione legislativa competente ovvero la Giunta (secondo rispettiva competenza) è tenuta a motivare. PAT: idem 30 giorni, salvo eccezioni; in caso di non conformazione al parere negativo o condizionato, obbligo di motivazione e (se competente la Giunta) voto a maggioranza assoluta; nel caso di competenza del Consiglio, la disciplina è recata dal Regolamento interno (art. 134-bis) prevede la facoltà del CAL di inserire osservazioni in relazione della Commissione. FVG: 15 giorni dal ricevimento, eventualmente condizionato; ove negativo o condizionato e non accolto, ove competente necessaria (per la Giunta) approvazione all'unanimità e motivazione (per Consiglio, disciplina il regolamento interno). Sardegna: idem 15 giorni per il parere obbligatorio al Consiglio/Commissione regionale, 7 per d.d.l. manovra finanziaria, trascorsi i quali, si intende favorevole. Sicilia: entro 30 giorni dalla richiesta, decorso inutile, si intende favorevole; motivazione dell'Esecutivo in caso di non accoglimento condizioni o parere (negativo).

Bibliografia

ANTONIO D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2019

MASSIMO CARLI, *Diritto regionale, Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2022

ELENA D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie nel sistema regionale integrato*, in *Rivista AIC*, 3/2016

ROBERTO TONIATTI (a cura di), *La specialità nella specialità*, Napoli, 2022

LUCIANO VANDELLI, CLAUDIA TUBERTINI (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004-2021

OSSERVAZIONI SUL RUOLO DEL CONSIGLIO

Giuseppe Sartori

Il Convegno ha fin qui offerto una panoramica delle sfide e delle opportunità che i Consigli si trovano ad affrontare. Le relazioni presentate e il dibattito che ne è seguito hanno evidenziato la necessità di un'attenta riflessione sul ruolo del Consiglio nel contesto attuale, caratterizzato da una crescente complessità nei rapporti con gli esecutivi e da una domanda di partecipazione sempre più diffusa.

Dopo le relazione discusse nelle giornate precedenti, si possono identificare tre direttrici che si sono sviluppate nel corso del Convegno:

- il ruolo del Consiglio come organo istituzionale che ha visto una diminuzione delle proprie funzioni;
- il ruolo del Consiglio all'interno di una progressiva difficoltà nei rapporti con l'esecutivo;
- il ruolo del Consiglio nei confronti di altre entità.

La prima direttrice analizza il ruolo del Consiglio quale organo istituzionale, evidenziando una tendenza verso una diminuzione delle sue funzioni. Le relazioni sottolineano che, sebbene formalmente le funzioni del Consiglio non siano diminuite, nella pratica si è osservata una sostanziale riduzione. Questa diminuzione delle funzioni è attribuita principalmente a fattori endogeni, come i limiti imposti alla sua attività legislativa in relazione a come si è sviluppata la giurisprudenza della Corte costituzionale a partire dalla riforma del titolo V della Costituzione. Inoltre, le modifiche alle normative finanziarie, come evidenziato dalla professoressa Buzzacchi, hanno contribuito a limitare l'incidenza dei singoli consiglieri sul bilancio. Questa diminuzione di influenza è anche correlata a un aumento della rappresentanza interistituzionale da parte degli esecutivi, come osservato dal professor Lupo, che ha fatto di questi ultimi – più che in passato – l'interlocutore principale del Governo. In questo contesto, per esempio, la normativa nazionale ha determinato il ruolo progressivamente crescente della Conferenza Sta-

to-Regioni, in cui sono rappresentati i soli esecutivi, nei rapporti con il governo; ruolo che è stato a sua volta riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale quale strumento fondamentale per assicurare la leale collaborazione tra i diversi livelli di governo. Altri esempi emblematici illustrano questa tendenza. Per esempio, nel caso in cui lo Stato impugna una norma provinciale o regionale, si attiva un meccanismo di interlocuzione tra Provincia o Regione e Governo – escludendo il coinvolgimento del Consiglio – volto da un lato alla rappresentazione degli elementi a difesa dell'azione regionale in relazione ai rilievi formulati dal Governo e dall'altro all'individuazione di possibili soluzioni al fine di evitare il contenzioso costituzionale. Si osserva, quindi, una prassi piuttosto singolare: dopo che il Consiglio ha discusso e approvato una legge, non è tale organo a difenderla nei momenti – pur informali – che ne precedono la possibile impugnativa.

Inoltre, recentemente si è notato un crescente ricorso – da parte del Presidente dell'esecutivo e la sua giunta – alla pratica di assumere impegni alla modifica di una norma o all'interpretazione della stessa al fine di evitare l'impugnativa da parte del Governo. A seguito di tali impegni (che sono poi monitorati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri) il presidente della Provincia o della Regione propone norme correttive in una successiva sessione consiliare e, se nella forma il potere del Consiglio rimane inalterato nell'approvare o meno il testo presentato, nella sostanza è evidente che l'impegno assunto in precedenza condiziona in modo decisivo l'azione consiliare.

Si pone, in molti casi, anche un importante deficit informativo che accade di frequente che il Presidente dell'esecutivo non si ritenga vincolato nemmeno a informare l'assemblea legislativa citati impegni presi con il Governo circa la politica legislativa.

Se consideriamo attentamente la situazione delineata, ci troviamo di fronte a un quadro piuttosto spiacevole. È come se la figura responsabile dell'approvazione di una legge, che dovrebbe agire da mediatore tra diverse parti, si fosse già impegnata con il governo per evitare controversie sulla stessa legge. Quando poi questo mediatore si presenta al Consiglio per ottenere l'approvazione, è costretto a dichiarare: "Mi dispiace, ma ho già assunto un impegno con il Governo". Questa circo-

stanza è indubbiamente singolare, specialmente sotto il profilo della coerenza istituzionale.

Un ulteriore esempio di intervenuta minore rilevanza dei Consigli riguarda un elemento di complessità che la crisi finanziaria degli anni 2000 ha introdotto nelle relazioni tra lo Stato e le Regioni. Tale periodo storico (e la coeva necessità per lo Stato di reperire con urgenza fondi per affrontare la crisi) ha determinato interventi normativi ordinari dello Stato che hanno imposto contributi straordinari alle Regioni a statuto speciale, con particolare riguardo a quelle dell'arco alpino, anche a fronte del fatto che i meccanismi finanziari sono definiti nella legge costituzionale statutaria. Da ciò ne sono sorti numerosi contenziosi tra Stato e Regioni a statuto speciale e, dopo qualche anno e anche sulla spinta della giurisprudenza della Corte costituzionale, l'esigenza di definire tali contenziosi con soluzioni in qualche misura "concordate". Rimane il fatto che le "intese" che ne sono seguite hanno ancora una volta visto i Consigli in posizione di comprimari, a sostanziale ratifica delle decisioni prese dagli esecutivi con il Governo.

La situazione in Provincia di Trento è ancora più particolare. Lo Statuto speciale di autonomia della Provincia è stato sottoscritto in forma di legge costituzionale e quindi può essere in via generale modificato solo con legge di pari valore formale (previo parere dei Consigli provinciali e di quello regionale). Due importanti parti dello Statuto però – e specificamente il capo che regola le prerogative dell'autonomia finanziaria compresa quella fiscale e la normativa che disciplina concessioni delle grandi derivazioni idroelettriche – hanno la possibilità di essere modificate con leggi di tipo ordinario, previa intesa tra il Governo e il Presidente della Provincia. Anche qui è evidente una diminuzione – questa volta costituzionalmente prevista – di peso del Consiglio che assiste alla formazione, con la partecipazione dell'esecutivo, di regole che a sua volta sarà chiamato ad attuare con una sorta di sorprendente inversione di ruolo.

I vari esempi sopra citati – seppur riportati a sottolineatura di una singolare inversione di ruolo tra Consiglio ed esecutivo – non hanno l'obiettivo di evidenziarne una negatività a priori, dato che per tutte le fattispecie considerate esistevano ed esistono delle ragioni di processo o di impellenza delle decisioni da prendere che sono assolutamente valide

per supportare le scelte fatte. Tali esempi suggeriscono però una riflessione più generale sul ruolo del Consiglio e anche la ricerca di soluzioni per mitigare l'impatto di una tendenza come quella illustrata. Va per esempio valorizzato un momento di informazione preventiva da parte dell'esecutivo sulle trattative che pone in essere con il governo centrale, per dare al Consiglio gli strumenti per poter operare efficacemente.

Altro tema, che interessa comunque in via indiretta la funzione del Consiglio nella dialettica istituzionale, è quello delle dinamiche tra maggioranza e minoranza. In passato, il confronto politico ruotava attorno a meccanismi che vedevano la maggioranza dei consiglieri d'aula interagire direttamente con le minoranze. Nell'ultimo decennio si è assistito a una progressiva trasformazione dei ruoli: invece di un Consiglio dominato dalla lotta interna tra le componenti consiliari di maggioranza e di minoranza, si è di fronte a un Consiglio in cui il Presidente – della Regione o della Provincia – ha un ruolo centrale, mentre le minoranze svolgono un ruolo più attivo nel fornire critiche e proposte alla politica dell'esecutivo, mentre la maggioranza viene relegata sullo sfondo in un ruolo di difesa delle posizioni prese dall'esecutivo.

Le motivazioni che possono spiegare questo mutamento nel ruolo della maggioranza – almeno in Provincia di Trento – possono con evidenza essere ricondotte al fatto che è prevista l'elezione diretta del Presidente, ma soprattutto all'introduzione della presentazione del "programma di legislatura" all'interno delle procedure elettorali. Se da un lato questo introduce a priori un elemento di coesione della futura maggioranza, ciò ha comportato anche che la dialettica programmatica in cui i singoli partiti della maggioranza eletta si confrontano con il candidato presidente si riconduce prevalentemente al momento di genesi della coalizione, ovvero alla stesura del programma di legislatura. Durante il mandato quindi, di fatto, la maggioranza vede molto limitata la sua possibilità di iniziativa autonoma al di fuori di tale programma. Sotto questo profilo, quale ironico paradosso, verrebbe da pensare che a fianco dell'esigenza di adottare uno statuto delle minoranze consiliari sembrerebbe altrettanto utile l'approvazione di uno statuto delle maggioranze.

Al contrario l'opposizione, ha nel tempo assunto un ruolo sempre maggiore, anche coadiuvato da strumenti che sono stati evidenziati nel-

la relazione del professor Demuro. Tra questi non vi è quindi solo l'ostruzionismo con cui, nei limiti, in cui i regolamenti consiliari lo consentono, la minoranza ha la capacità di mettere in campo iniziative in grado di bloccare l'iter di approvazione delle leggi. Altri strumenti, come la valutazione delle politiche, sono a disposizione sia della maggioranza che delle minoranze in un contesto in cui entrambe devono confrontarsi da posizioni diverse con soggetti – il Presidente e la sua Giunta – che con l'elezione diretta sono inevitabilmente posti in posizione di preminenza non formale, ma sostanziale.

Il professor Carli ha sottolineato che, anche se queste idee non sono nuove nel loro concetto, sono comunque estremamente rilevanti nel contesto attuale, in cui sia la maggioranza che la minoranza devono affrontare la sfida di gestire le loro posizioni in modo efficace. Il professor Schizzerotto ha introdotto un punto di vista leggermente diverso, sottolineando che la valutazione politica è distinta e, in parte, separata dalla valutazione dell'impatto della regolamentazione. Tuttavia, è chiaro che questo strumento è essenziale sia per la minoranza che per la maggioranza, poiché consente alla maggioranza di svolgere meglio il suo ruolo di difesa delle politiche di governo e alla minoranza di svolgere meglio il suo ruolo di opposizione.

Ci sono poi alcune questioni da affrontare riguardo alla valutazione delle politiche. È fondamentale partire da una selezione mirata delle politiche da sottoporre a bilancio, altrimenti si rischia di trasformare il processo in un mero esercizio teorico. Il processo di valutazione dovrebbe poi essere integrato in un circuito virtuoso funzionale a far sì che, il monitoraggio dei risultati attesi da una legge approvata e la relativa valutazione, fungano da stimolo per eventuali modifiche normative da inserire all'interno di un programma delle leggi che l'esecutivo intende sottoporre al Consiglio per l'approvazione. Tuttavia, il problema è che la programmazione dell'attività legislativa è stata nei fatti quasi completamente disattesa, non solo perché – e non solo a livello regionale – le priorità politiche cambiano continuamente, ma anche in connessione all'evidente incidenza negli ultimi decenni di un modo di legiferare sempre più portato ad affrontare emergenza piuttosto che a portare avanti politiche.

C'è inoltre un'altra questione da considerare: sebbene non c'è dubbio che la valutazione delle politiche – sia dal punto di vista teorico che pratico – è uno strumento positivo per il ruolo del consiglio in quanto fornisce informazioni cruciali per l'esercizio della sua azione legislativa, essa può presentare anche aspetti negativi. Un'attività valutativa particolarmente pregnante e dettagliata sconta inevitabilmente scelte tecniche o politiche di approccio predefinite e che, di conseguenza, portano a proposte normative in parte condizionate da tale approccio. Ora, pensando al ruolo del singolo consigliere che in virtù del proprio mandato ha il compito e il dovere di fare delle proposte: come potrà avere tempo e strumenti adeguati per proporre emendamenti tali da contrastare o migliorare quello che l'esecutivo – sulla base delle valutazioni – ha messo in campo?

Rispetto al ruolo del Consiglio, è opportuno esplorare un ultimo aspetto, ovvero il rapporto tra la funzione da esso esercitata e i cittadini, intesi non come utenti di servizi o destinatari delle norme approvate, ma come co-protagonisti nella formazione delle norme medesime. Ci si riferisce in questo caso alla relazione che si instaura tra l'organo rappresentativo e la cittadinanza, talvolta cooperativa e più spesso latamente conflittuale, nel caso in cui la seconda sia coinvolta nell'ambito di istituti di democrazia partecipativa o di democrazia deliberativa. Secondo i classici canoni che definiscono gli istituti della democrazia diretta e, rispettivamente della democrazia rappresentativa, la predetta relazione non può che essere contrassegnata da una perdita di valore della funzione consiliare. È infatti evidente che ci sono istituti della democrazia diretta che sono nettamente oppositivi alla funzione consiliare; ciò non solo con riguardo al tradizionale strumento del referendum abrogativo ma anche, per esempio, al più complesso istituto del referendum propositivo: quando a una decisione presa dal Consiglio si contrappone una diversa decisione derivata dallo stesso corpo elettorale che ha espresso il consiglio stesso, si instaura infatti una dialettica che i più considerano virtuosa ma che, vista dalla prospettiva dell'organo rappresentativo, non è esattamente collaborativa e, anzi, è nella sostanza delegittimante. Questo nei casi in cui a prevalere nel processo decisionale sia, in ultima istanza, non il Consiglio, ma la cittadinanza che lo ha espresso.

A un processo a parti inverse si assiste invece nel caso di presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare con approvazione da parte del Consiglio, in cui a prevalere è evidentemente in ultima istanza il corpo consiliare. In questo ambito peraltro, negli ultimi decenni non sono mancati a livello regionale dei modelli innovativi che hanno in qualche misura rimescolato il tradizionale rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. Si pensi ai casi in cui l'iniziativa popolare se viene modificata nella sostanza in sede di esame consiliare, può essere sottoposta al voto popolare assieme alla concorrente proposta approvata dal Consiglio: in tal caso la dialettica tra le due istanze, rappresentativa e diretta, assurge ad aperto confronto e piena competizione tra le due proposte concorrenti.

Merita attenzione, con riguardo al punto da ultimo indicato, un aspetto che ha carattere meramente procedurale, ma che assume nella pratica una valenza molto sostanziale: in alcuni statuti regionali vi sono meccanismi volti a una valutazione preventiva circa la legittimità sotto vari aspetti della legge di iniziativa popolare (legittimità costituzionale e copertura finanziaria in primis) che, ove negativa, comporta l'inammissibilità della proposta. Tale valutazione è spesso demandata a organi nominati *ad hoc* formati da esperti e, talora, anche agli stessi uffici consiliari. Si noti che tale valutazione è sempre presente anche con riguardo ai disegni di legge presentati dalle Giunte o dai singoli consiglieri, ma in tali casi non assume mai una valenza in termini di inammissibilità della proposta, ben potendo l'assemblea consiliare disattendere il parere e le valutazioni degli uffici e, talvolta deliberatamente, sfidare una preannunciata impugnativa governativa o la stessa giurisprudenza costituzionale.

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Antonio Schizzerotto

SOMMARIO: *1. L'ambito problematico. 2. Il ricorso alle valutazioni controfattuali da parte della PA in alcuni Paesi avanzati e in Italia. 3. L'esperienza della PA trentina. 4. C'è un futuro nel nostro Paese per l'utilizzazione in ambito politico-amministrativo della valutazione d'impatto?*

1. L'ambito problematico

Non c'è dubbio che, pur rimanendo fortemente minoritaria, la quota dei provvedimenti assunti dalla PA italiana, in campo economico, sociale, culturale, sanitario e di welfare, nei quali si danno espliciti riferimenti a procedure valutative si sia accresciuta nel tempo. Nel caso delle misure finanziate con i vari fondi strutturali dell'UE, poi, il ricorso a processi di valutazione è diventato, da tempo, vincolante. Sembrerebbe, dunque, che, almeno nell'ultimo ventennio, si sia iniziato a riservare una non occasionale attenzione alla misurazione degli effetti a una parte, almeno, delle politiche poste in essere dal governo centrale, così come da quelli regionali, provinciali e comunale.

A ben vedere, però, le valutazioni alle quali si fa usualmente riferimento in questi provvedimenti e che, comunque, vengono messe in atto, non sono veramente idonee a stabilire la bontà delle politiche da essi disegnate. Per meglio dire, nella generalità dei casi, le valutazioni previste non hanno di mira la determinazione degli effetti causalmente attribuibili alla misura posta in essere. Per lo più, esse consistono in controlli contabili sull'utilizzazione delle risorse finanziarie assegnate all'intervento di interesse; oppure in calcoli sulla numerosità di soggetti che hanno acceduto ai sostegni da esso previsti; oppure ancora in indagini sui livelli di soddisfazione dei suoi beneficiari. Non di rado, poi, queste valutazioni fanno riferimenti al valore obiettivo che alcuni indicatori prefissati (quali, per esempio, il tasso di disoccupazione, i livelli

di scolarità, la quota di famiglie o imprese che dispongono di collegamenti internet a banda larga, la proporzione di soggetti in una certa fascia d'età sottoposti a specifici screening sanitari di massa, ecc.) dovrebbero raggiungere successivamente all'attuazione di una politica.

Sfortunatamente, come ho anticipato poco più sopra, nessuna di queste forme di analisi è in grado di misurare realmente l'efficacia delle politiche valutate, vale a dire se e con quale intensità esse abbiano raggiunto le finalità che il decisore politico si era proposto di realizzare nel metterle a punto. Ciò in quanto nessuna di esse si fonda su un approccio di stampo controfattuale, l'unico capace di stabilire se lo stato di cose che si osserva dopo avere realizzato una misura di politica pubblica è davvero un prodotto di quest'ultima e non è, invece, dovuto ad altri fattori[1].

Vorrei fare un esempio per chiarire un po' meglio quanto appena detto. Si supponga che l'assessore all'istruzione di un'amministrazione locale (comune, provincia, regione) voglia ridurre le disparità di apprendimento esistenti tra i frequentanti delle scuole secondarie di primo grado che vivono in aree socio-economicamente svantaggiate e le loro controparti che, invece, risiedono in contesti caratterizzati da un più elevato livello di benessere. Ipotizziamo, poi, che, a tal fine, l'assessore e i suoi funzionari decidano di porre in essere un apposito programma biennale sostegno didattico, basato sull'adozione di metodi innovativi di insegnamento, a favore degli allievi di alcune delle scuole operanti nelle zone economicamente e socialmente problematiche. Assumiamo, infine, che, al termine del secondo anno di attività, si rilevi che i livelli medi di competenza raggiunti dagli studenti partecipanti al programma siano effettivamente più elevati di quelli da essi posseduti in partenza. La differenza tra la media delle prestazioni didattiche iniziali di questi studenti e la media delle loro competenze finali non può, però, essere assunta come una valida misura degli effetti del programma di innovazione didattica attuato da quell'amministrazione. La crescita delle competenze degli allievi che ne hanno beneficiato potrebbe, infatti, essersi verificata non solo per merito della partecipazione alla misura in que-

[1] I temi trattati in tutto questo e in larga parte del prossimo paragrafo sono affrontati in modo assai più puntuale e articolato di quanto non sia stato fatto qui da Martini e Trivellato (2011).

stione, bensì anche a causa del loro spontaneo processo di maturazione cognitiva. Per fornire al nostro decisore politico e ai suoi funzionari un'informazione rigorosa circa la reale efficacia della misura di politica scolastica che essi hanno promosso è necessario comparare le competenze medie raggiunte dagli allievi in essa coinvolti con le abilità che essi avrebbero, sempre in media, acquisito qualora non vi avessero preso parte. Naturalmente, questo secondo stato di cose non può essere rilevato direttamente, visto che, di fatto, esso è inesistente. Ed è proprio per ciò che la procedura di valutazione di cui sto parlando è definita controfattuale. La situazione controfattuale può, però, essere ricostruita. Nel caso che sto esemplificando, lo si può fare guardando alla variazione, nell'arco del biennio durante il quale la misura del nostro assessore è stata attivata, delle competenze scolastiche acquisite dai frequentanti di altre scuole secondarie di primo grado, sempre operanti in aree socio-economicamente deprivate, ma non coinvolte nel programma di sostegno didattico. Entro questo secondo gruppo di allievi, le variazioni in parola, se si sono verificate, non possono che essere attribuite, oltre che alla normale attività didattica svolta dai loro insegnanti, a quella che ho chiamato la loro maturazione cognitiva. E questa è esattamente la situazione controfattuale, quella cioè nella quale si sarebbero trovati gli allievi della scuole nelle quali si è svolta l'esperienza di innovazione didattica se non ne fossero stati coinvolti. Diventa, allora, possibile confrontare tra loro i livelli di competenza raggiunti dei due gruppi di studenti visto che essi condividono lo stesso grado di marginalità sociale e, dunque, differiscono tra loro esclusivamente per il fatto modelli di avere o di non avere beneficiato della misura di politica scolastica oggetto di valutazione, ossia per avere avuto insegnanti che hanno agito secondo modelli didattici di carattere innovativo oppure insegnanti che, invece, hanno fatto ricorso a modalità usuali di trasmissione delle conoscenze. Se da questo confronto emergesse che effettivamente gli allievi delle scuole inserite nel programma di educazione compensatoria sono più preparati di quelli delle scuole non coinvolte nella misura, si potrebbe affermare con ampi margini di sicurezza che il programma in questione è stato veramente efficace. E si potrebbe, naturalmente, fornire una misura dell'intensità di questa efficacia. Essa è data dalla differenza tra due differenze: 1) quella intercorrente tra i livelli medi iniziali

e quelli medi finali di competenza rilevato tra gli allievi coinvolti nel programma di sostegno formativo; e 2) la corrispondente differenza rilevata tra i loro compagni e compagne che di esso non hanno beneficiato.

La strategia identificativa degli effetti della misura in esempio è nota in letteratura come *difference-in-differences*, espressione che in italiano può essere resa, secondo il suggerimento di Martini e Trivellato (2011), come "confronto tra cambiamenti nel tempo". Ne esistono, però, altre che qui, per brevità, mi limito a richiamare in nota[2]. Al di là delle differenze di carattere tecnico e di grado di validità che intercorrono tra esse, queste varie strategie condividono la stessa logica di fondo. Tutte, cioè, intendono riprodurre la struttura analitica degli esperimenti fondati sul confronto tra la situazione nella quale si trova un gruppo di soggetti sottoposti a un intervento – chiamati "trattati" – e quella in cui si trova un altro gruppo di soggetti non trattati – definiti "controlli", i quali presentano le stesse caratteristiche dei trattati e se ne distinguono solo per il fatto di non avere beneficiato della (o subito la) misura di politica pubblica oggetto di valutazione. Come ho già chiarito poco più sopra, il gruppo di controllo è chiamato a riprodurre la situazione controfattuale nella quale si sarebbero trovati i destinatari della misura studiata se non fossero stati esposti a essa.

Vale la pena fare presente a questo punto che la convinzione secondo cui le valutazioni d'impatto di stampo controfattuale sono davvero le uniche in grado di stabilire quali siano e quale intensità abbiano gli effetti causalmente attribuibili alle misure di politica pubblica non è condivisa solo dagli studiosi di scienze sociali di ogni Paese che trattano la materia adottando rigorosi metodi quantitativi di indagine. Di recente,

[2] Le principali strategie di identificazione adottate nelle valutazioni d'impatto controfattuali della politiche pubbliche sono costituite, in ordine di validità, dall'esperimento condotto su campioni casuali controllati (*controlled randomised trial*), dall'analisi della discontinuità attorno a una soglia (*regression discontinuity design*), dalle procedure di *synthetic control*, dal ricorso alle variabili strumentali e dall'utilizzazione di particolari procedure di abbinamento tra soggetti (*propensity scores matching*). Piane, ma egualmente rigorose, descrizioni di queste varie procedure sono reperibili nel già citato lavoro di Martini e Trivellato del 2011. Per una loro illustrazione di carattere più tecnico, si può vedere, tra gli altri, Morgan e Winship (2007).

infatti, questa convinzione ha ricevuto un'importante conferma di portata internazionale. Mi sto riferendo all'assegnazione, nello scorso anno, del premio Nobel per l'economia a Joshua Angrist e a Guido Imbens proprio per i loro contributi allo sviluppo delle teorie e dei metodi connessi alla valutazione controfattuale delle politiche pubbliche.

A scanso di fraintendimenti, è, però, è necessario chiarire che la valutazione d'impatto di stampo controfattuale non è in grado di stabilire l'efficacia in senso causale di tutti gli interventi e di tutte le decisioni della PA. Nulla, o quasi, essa può dire sulla generalità delle politiche macroeconomiche (come, per esempio, le misure di bilancio, fiscali e monetarie), di quelle ordinamentali e regolatorie (come, per esempio, la modificazione di codici giuridici) e degli interventi infrastrutturali (porti, strade, ferrovie, ecc.). Ciò in quanti si tratta di misure che riguardano intere popolazioni di amplissime dimensioni per le quali non è, dunque, possibile – o, quanto meno, assai difficile – trovare un gruppo di controllo. Per di più esse si pongono una pluralità di obiettivi tra loro interdipendenti che, dunque, diventa disagevole isolare. Infine, le misure in parola hanno lunghissime durate temporali che fanno accrescere a dismisura gli eventi in grado di influire su quanto si può di volta in volta osservare dopo la loro attivazione[3].

Anche escludendo quelle appena richiamate, le politiche pubbliche suscettibili di essere di valutate per via controfattuale rimangono, tuttavia, moltissime. Esse rappresentano, infatti, una parte assai ampia dell'attività di governo della PA centrale e periferica.

[3] In alcuni casi, questi tipi di politiche possono essere esaminati in termini comparativi. Si possono, per esempio, confrontare le variazioni del PIL tra diversi paesi (o regioni) in funzione della configurazione dei rispettivi bilanci statali (o regionali). Oppure, si può cercare di stabilire se differenti sistemi normativi penali sono associati a incidenze diverse di particolari categorie di reato. Oppure ancora si può esaminare quale relazione si dia tra i lineamenti dei sistemi infrastrutturali di singoli paesi e la consistenza dei costi relativi al trasporto e alla logistica che gravano sui rispettivi sistemi industriali. E così via. Si tratterebbe, però, di analisi che evidenziano unicamente possibili legami tra due variabili. Naturalmente, questi legami, qualora sussistessero effettivamente, possono essere utilizzati per inferire – o, meglio, per formulare ipotesi circa – possibili relazioni di causa ed effetto tra le variabili considerate. Ma l'effettiva fondatezza di queste ultime non sarebbe comprovabile in modi robusti.

Diventa, allora, interessante esaminare con che intensità e in riferimento a quali materie le valutazioni controfattuali sono utilizzate – se lo sono – nel nostro e in alcuni altri Paesi avanzati o, meglio, dai rispettivi organi esecutivi e legislativi. Questa puntualizzazione – il riferimento specifico, cioè, a quanto fanno i governi o le assemblee consiliari è necessaria perché, come detto, sono svariati anni che parecchi studiosi di ogni Paese adottano le strategie di identificazione controfattuale per misurare gli impatti di singole misure di politica pubblica. E, da almeno una ventina d'anni, anche l'Italia ha visto crescere fortemente il numero di questi ricercatori[4]. Spesso, però, i risultati delle analisi di tutti costoro rimangono, per così dire, confinati nel dibattito scientifico e non entrano, se non tangenzialmente, in quello politico, cosicché la loro incidenza sulle decisioni e sui comportamenti dell'amministratore pubblico si rivelano, per lo più marginali.

2. Il ricorso alle valutazioni controfattuali da parte della PA in alcuni Paesi avanzati e in Italia

Venendo, dunque, al breve *excursus* sulle valutazioni controfattuali d'impatto attuate dalla PA di alcuni Paesi avanzati che mi sono riproposto di effettuare, ricorderei, per prima cosa, che sono quelle degli Stati Uniti e dell'Inghilterra ad avere iniziato da più lungo tempo – diciamo dalla fine degli anni Sessanta – a fare un esteso ricorso a esse e a continuare a farlo anche al presente. Per gli Stati Uniti odierni si può, in particolare, citare l'emanazione nel 2016, da parte dell'amministrazione Obama, di un provvedimento denominato *Foundations for Evidence Based Policymaking Act* che impegnava il governo federale ad accompagnare tutti i suoi interventi con valutazioni di impatto disegnate contestualmente alla progettazione degli interventi stessi. Qualcosa di simile aveva fatto, in Inghilterra, l'amministrazione Blair. Gli oggetti principali delle valutazioni promosse dalle amministrazioni dei due paesi sono costituite dalle politiche scolastiche, industriali, del lavoro, sanita-

[4] Negli indici delle riviste citate in bibliografia e nel più volte menzionato lavoro di Martini e Trivellato (2011) si possono trovare ampie conferme di quanto affermato.

rie e di contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale. Inoltre, l'Inghilterra sta attualmente riservando qualche attenzione anche alle politiche ambientali.

Germania e Francia costituiscono due realtà nelle quali l'uso della valutazione d'impatto delle politiche pubbliche da parte del decisore politico è più recente, potendo essere collocata all'interno del primo decennio di questo secolo, e, anche perciò, meno estensiva. In entrambi i Paesi l'attenzione della PA si è focalizzata sulle politiche del lavoro con qualche estensione, soprattutto nel caso tedesco, alle misure di protezione sociale.

In concreto, il governo tedesco ha promosso una serie di valutazioni di impatto sulle cosiddette riforme Hartz che riguardavano, com'è noto, il riordino dei servizi per l'impiego, la riorganizzazione dei sostegni ai disoccupati e alcune misure di ri-regolazione del mercato del lavoro. Partite nel 2006 queste analisi sono durate, una decina d'anni e gli effetti delle riforme Hartz e delle loro successive messe a punto sono tuttora oggetto di studio. Di recente, poi, l'attenzione del decisore politico si è rivolta anche alle misure in campo educativo.

Dal canto suo, la Francia ha avviato, una quindicina d'anni or sono, la valutazione di un importante programma di politica attiva del lavoro diretto ai disoccupati di lunga durata (programma iniziato nel 2007) e ha poi proseguito a esaminarne le successive riedizioni e revisioni fino ad oggi. Di recente, vale a dire nel 2019, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha avviato una valutazione d'impatto del cosiddetto PACS (una regolazione delle unioni civili di soggetti adulti che vogliono convivere stabilmente e condividere le loro vite quotidiane) e di alcune misure di contrasto della povertà.

Anche i governi di Canada e Svezia hanno messo in atto da qualche tempo iniziative simili a quelle che ho sommariamente richiamato qui sopra.

Assai poco confortante – giusto quanto ho, sia pure indirettamente, anticipato in apertura di questa nota – risulta, invece, la situazione italiana. Per quanto è a mia conoscenza, credo di poter dire che nessuna valutazione di impatto di stampo controfattuale sia stata posta in essere fino ad oggi dal nostro governo nazionale. È vero che anche negli uffici studi e negli organismi di supporto dei ministeri, del senato e della ca-

mera dei deputati, per non parlare della Banca d'Italia, si sta prestando attenzione – a volte da lungo tempo – alla problematica delle valutazioni d'impatto degli interventi della PA. Ma non mi risulta che queste riflessioni si siano finora tradotte in studi, richiesti dai vertici ministeriali, degli effetti causali di una qualche politica pubblica da essi stessi posta in essere.

Né questo stato di cose sembra cambiare di molto se si sposta lo sguardo dal governo centrale a quelli regionali e delle province autonome. A mia conoscenza esiste una sola eccezione, per altro di durata contenuta, al sostanziale disinteresse della PA locale italiana nei confronto di studi controfattuali sull'efficacia delle politiche pubbliche. Si tratta della Provincia autonoma di Trento.

È su di essa che mi soffermerò nel prossimo paragrafo.

3. L'esperienza della PA trentina

Per mitigare le conseguenze della negativa congiuntura economica originata dallo ben noto scoppio della bolla finanziaria del 2008, la Presidenza della PaT, in collaborazione con tutta la Giunta e con il sostegno della generalità dei componenti il Consiglio Provinciale, diede vita a una cospicua manovra economico-finanziaria attraverso cui realizzare un'ampia serie di politiche pubbliche, alcune di segno davvero innovativo per il nostro paese, che andavano da quelle industriali, a quelle lavoristiche, a quelle dell'istruzione e a quelle di contrasto alla povertà.

Per due di esse, esattamente per la misura di sostegno della domanda di istruzione universitaria (nota come Borsa 5B) e per l'intervento contro la povertà monetaria (conosciuta come reddito di garanzia), il disegno della valutazione avvenne contestualmente a quello della politica. In entrambi i casi va sottolineato che il governo provinciale diede prova di una visione assai lungimirante nel senso che, prima e finora unica in Italia, la PaT adottò quella che possiamo chiamare la *golden rule* del processo di messa a punto e di governo delle politiche di welfare, vale a dire disegnare con accuratezza una misura e, nello stesso tempo, stabilire come controllarne l'efficacia utilizzando solidi metodi di analisi e

robuste evidenze empiriche e sfruttando i risultati di questi controlli per ridisegnare, laddove si rivelasse necessario, la misura stessa[5].

La valutazione d'impatto dei corsi di riqualificazione professionale di disoccupati di lunga durata si è configurata, invece, come un'analisi *ex-post*. Nondimeno, anch'essa si è basata su una procedura di stampo controfattuale denominata *propensity score matching* (essa consiste in un confronto tra le probabilità di essere occupati al termine del trattamento dei disoccupati fruitori dei corsi di riqualificazioni e le medesime probabilità osservate – dopo un intervallo temporale identico alla durata dei corsi – in altri disoccupati aventi le stesse caratteristiche demografiche e socio-culturali dei fruitori che, però, quei corsi non avevano frequentato)[6]. In più essa è stata affiancata – cosa assolutamente inusuale nel nostro Paese – da un'analisi costi-benefici, effettuata, confrontando i vantaggi monetari raggiunti dai singoli trattati che hanno trovato occupazione (stipendi) e, per loro tramite, dalla comunità provinciale (gettito fiscale aggiuntivo) con i costi sostenuti dalla PaT (via Agenzia del Lavoro e Servizio Europa) per realizzare i corsi[7].

Vorrei, però, soffermarmi ancora sulla borsa 5b e sul reddito di garanzia perché credo che queste due misure illustrino al meglio la possibilità di utilizzare in modo virtuoso, utile all'intera comunità locale e nazionale, cioè, l'autonomia provinciale (e regionale). Per dirla in altre parole, esse illustrano la possibilità che le autonomie territoriali siano utilizzate per sperimentare su piccola scala misure di politica pubblica suscettibili di generalizzazione su scala nazionale.

L'innovatività della prima misura è costituita dalla sua capacità di innalzare significativamente le chance di immatricolarsi presso università diverse da quella di Trento, ma in corsi di studio non esistenti nel

[5] La discontinuità attorno a una soglia (in questo caso il voto di maturità pari ad almeno 90/100) è la strategia di identificazione adottata per valutare l'impatto della Borsa 5B, mentre il confronto tra cambiamenti nel tempo è quella utilizzata nel caso del Reddito di Garanzia. I risultati delle analisi condotte su queste due misure sono reperibili, rispettivamente, in VERGOLINI e ZANINI (2015) e in SCHIZZEROTTO, VERGOLINI e ZANINI (2014).

[6] Come si dovrebbe facilmente riuscire a dedurre da quanto esposto nel testo, si tratta della strategia di identificazione che in italiano è stata resa – si veda la nota (2) – come strategia di abbinamento.

[7] Si veda, in proposito, M. BAZZOLI *et al.* (2018).

locale ateneo, degli studenti di origine sociale svantaggiata che presentavano brillanti risultati scolastici. Si è trattato, cioè, di una politica dell'istruzione davvero meritocratica che, in più, ha prodotto frutti non solo per il Trentino, diversificando le qualificazioni dei propri laureati, ma anche per altre realtà territoriali innalzando la domanda di istruzione universitaria in esse presenti.

Il carattere innovativo della seconda misura è duplice. Da un lato, essa fa parte del gruppo dei primi tre interventi italiani di contrasto alla povertà monetaria – le altre due essendo state poste in essere, pressoché contemporaneamente a quella della PaT, dalla Valle d'Aosta e dalla Provincia autonoma di Bolzano – basate sul principio dell'universalismo selettivo e sulla determinazione dell'ammontare del beneficio ottenuto dalle famiglie povere sulla base di uno schema top up. In altre parole ogni famiglia beneficiaria riceveva un'integrazione monetaria pari alla differenza intercorrente tra il suo reddito disponibile reso equivalente e la soglia di povertà (fissata in 6500 euro). Dall'altro lato, essa è stata l'unica a essere sottoposta a valutazione d'impatto e, come tale, presa in attenta considerazione nella messa a punto, nel settembre 2017, della misura nazionale nota come REI.

Sfortunatamente, l'esperienza virtuosa delle valutazioni di impatto delle politiche pubbliche trentine è stata brevissima. Si può dire che essa sia durata circa tre anni: dal 2009 al 2012 e che sia stata il frutto di un momento di convinta convergenza su obiettivi ritenuti di interesse collettivo di tutti gli attori istituzionali – Presidenza, Giunta e Consiglio – dell'amministrazione politica locale, convergenza generata dal generoso tentativo di limitare tempestivamente, come ho già sottolineato, gli effetti della negativa della congiuntura iniziata nel 2008. Non c'è dubbio che in Trentino, anche successivamente al 2012, siano state effettuate altre valutazioni d'impatto di politiche pubbliche. Ma esse non erano più direttamente richieste dal governo e dalla politica locali.

4. C'è un futuro nel nostro Paese per l'utilizzazione in ambito politico-amministrativo della valutazione d'impatto?

Individuare con precisione i motivi dell'abbandono di questa esperienza non è agevole. Certo su di essa hanno influito l'avvio di una nuova legislatura che, pur vedendo il prevalere delle stesse forze politiche che formavano la maggioranza del Consiglio Provinciale esistente nel 2012, ha anche comportato il cambiamento della Presidenza e della composizione della Giunta e del Consiglio stesso e, dunque, fatto sorgere una sorta di desiderio di differenziazione del nuovo esecutivo e della nuova assemblea consiliare da quello e da quella che li avevano preceduti. E questa discontinuità di titolarità di cariche e di composizione del Consiglio Provinciale si è, ovviamente, accentuata con l'inizio di questa XVI legislatura. Ma credo che sulla fine del ricorso da parte della PaT alla valutazione d'impatto delle sue politiche pubbliche abbia concorso un altro e più importante fattore che accomuna, per così dire, la realtà della politica provinciale a quella della politica nazionale. Si tratta della scarsa dimestichezza degli uomini politici del nostro Paese e, non di rado, dei dirigenti e dei funzionari della nostra macchina amministrativa con la cultura della valutazione. Di qui una serie di cause, diciamo così, sistemiche di disagio e di diffidenza. Ne elencherò alcune.

Innanzitutto, si deve considerare che le valutazioni dei vari interventi della PA, per essere credibili, devono necessariamente essere affidati non solo a persone tecnicamente competenti, ma anche indipendenti dall'organismo politico che li ha posti in essere. Ne consegue il timore, almeno latente, dei componenti di quest'ultimo e dei suoi funzionari di non poter controllare appieno quanto i tecnici stanno facendo. Va, poi, tenuto presente che il decisore politico e il funzionario non amano correre il rischio che le proprie convinzioni e gli argomenti utilizzati nel porre in essere una intervento siano smentiti dagli esiti della valutazione. L'uno e l'altro, in Italia e in Trentino, non contemplano l'idea di poter apprendere anche dal fallimento, di poter cioè utilizzare gli esiti, in tutto o in parte, negativi di una misura per capire come migliorarla. Nel conto del disagio dei politici e dei dirigenti occorre, infine, mettere il fatto che i processi valutativi hanno tempi necessariamente lunghi e

che, frequentemente, il politico, ma anche l'alto funzionario, ritengono di non potere attendere il responso dei tecnici circa la reale efficacia della misura da essi assunta.

Ripeto che questa estraneità della sfera politica e della PA italiana dalla cultura della valutazione è un fenomeno di portata generale. In effetti – come ho già avuto modo di sottolineare in precedenza – molti studiosi italiani hanno autonomamente prodotto una serie davvero vasta di rigorose valutazioni di impatto di politiche pubbliche, poste in essere dal governo centrale e da quelli di regioni, province e comuni, i risultati delle quali sono stati ignorati dai governi e dalle opposizioni di ogni colore politico. E, in un certo senso, si può dire che esista anche qualcosa di peggio. Svariate fondazioni bancarie e organizzazioni del terzo settore – istituzioni, queste, più prossime degli studiosi al mondo della politica – hanno attuato e valutato, per loro conto, interventi in campo formativo, di riqualificazione professionale dei disoccupati, di sostegno al reddito e così via. Purtroppo, neppure di esse, la politica ha tenuto conto.

Non sono assolutamente in grado di dire come si possa risolvere il problema della sordità del decisore politico e dell'apparato amministrativo italiani nei confronti delle valutazioni d'impatto. Una qualche possibilità di superamento dello stato di cose appena descritto sembrava essersi aperta con alcune riflessioni svolte una decina d'anni addietro in ambito UE. Esse contemplavano una sorta di ricorso obbligatorio alla valutazione d'impatto per la generalità delle misure poste in essere dalla Commissione EU e dalle sue varie DG e, comunque, per tutte quelle finanziate con i suoi fondi strutturali. Sfortunatamente, non se ne è fatto nulla e non se ne è neppure più parlato. L'unica speranza sarebbe, dunque, che i politici italiani fossero spinti verso un uso sistematico della valutazione d'impatto da quanto fanno i loro colleghi di Paesi più consapevoli dell'utilità di questo strumento, dei quali ho già detto nel secondo paragrafo. Sfortunatamente, l'attuale prevalenza in Italia di raggruppamenti politici che paiono prestare prevalente attenzione alle loro proprie ideologie e alle domande contingenti che emergono da particolari segmenti della società civile, o a generiche esigenze di governabilità, non permette di essere particolarmente ottimisti. Questi modi di at-

teggiarsi ostacolano, infatti, l'elaborazione riflessiva di visioni prospettiche dei destini del Paese fondate su rigorose prove dei fatti.

Forse, però, si sta generando una nuova spinta esterna verso il ricorso alla valutazione controfattuale delle politiche pubbliche. Si tratta dell'attuazione dei programmi nei quali si articola il piano UE denominato *Next Generation Europe*, in Italia tradotto come *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Qualche segnale di questa possibilità è percepibile anche in Trentino, dove si sta discutendo su possibili valutazioni di interventi in campo sanitario (formazione di medici di base per lo sviluppo di nuovi modelli assistenza domiciliare integrata e sperimentazione di Case di Comunità). Se son rose… Si deve, però, tenere presente che internamente alla PaT questa nuova attenzione locale verso i processi valutativi sembra emergere più dalla dirigenza amministrativa che dalla sfera propriamente politica tanto di governo, quanto di opposizione.

Bibliografia

BAZZOLI M., DE POLI S., RETTORE E., SCHIZZEROTTO A., 2018, *Are Vocational Training Programmes Worth Their Cost? Evidence from a Cost-Benefit Analysis*, in *Politica Economica-Journal of Economic Policy*, 24, 3: 215-240.

MARTINI A., TRIVELLATO U., 2011, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Venezia, Marsilio Editori.

MORGAN L.S., WINSHIP C., 2007, *Counterfactuals and Causal Inference. Methods and Principles for Social Research*, Cambridge (MA), Cambridge University Press.

SCHIZZEROTTO A., VERGOLINI L., ZANINI N., 2014, *La valutazione degli effetti di una misura locale contro la povertà: il Reddito di Garanzia in Provincia di Trento*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, 18, 58: 132-164

VERGOLINI L., ZANINI N., 2015, *Away but not too far from home. The effects of financial aids on university enrolment decisions*, in *Economics of Education Review*, 49: 91-109

GLI AUTORI

Camilla Buzzacchi, professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Massimo Carli, già professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Firenze

Mauro Ceccato, direttore, Consiglio provinciale di Trento

Matteo Cosulich, professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Trento

Antonio D'Atena, professore emerito di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Roma-Tor Vergata

Gianmario Demuro, professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Cagliari

Luigi Fucito, consigliere parlamentare, Senato della Repubblica

Roberto Louvin, professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Trieste

Gianfranco Postal, professore a contratto, Università degli Studi di Udine, già dirigente generale della Provincia autonoma di Trento

Giuseppe Sartori, segretario generale del Consiglio provinciale di Trento

Antonio Schizzerotto, professore emerito di Sociologia generale, Università degli Studi di Trento

Roberto Toniatti, professore emerito di Diritto costituzionale comparato, Università degli Studi di Trento

COLLANA
'QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA'

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)

6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)

7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)

9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)

10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)

11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)

12. José Luis Guzmán D'Albora, *Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle. net/11572/116513)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (Ed. by) ANDREA PRADI (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle. net/11572/140085)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http:// hdl.handle.net/11572/143369)

21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale Adec Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione". La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)

23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)

24. *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD. Trento, 24-26 settembre 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE GRAZIADEI (2016)

25. Fiat Intabulatio. *Studi in materia di diritto tavolare con una raccolta di normativa* - (a cura di) ANDREA NICOLUSSI, GIANNI SANTUCCI (2016)

26. *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio, 30-31 ottobre 2015* - (a cura di) FULVIO CORTESE, MARTA TOMASI (2016)

27. *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno. Trento, 2 e 3 ottobre 2015* - (a cura di) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI (2017)

28. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 2. Multimodality and Reasonableness in Judicial Rhetoric* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/106571)

29. *Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria. Atti del Convegno. Trento, 3-4 dicembre 2015* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl. handle.net/11572/178978)

30. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GRACY PELACANI (2017)

31. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume III* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/184772)

32. *Carlo Beduschi. Scritti scelti* - (a cura di) LUCA NOGLER, GIANNI SANTUCCI (2017)

33. *Diplomatici. 33 saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2018)

34. *Sport e fisco* - (a cura di) ALESSANDRA MAGLIARO (2018)

35. *Legal Conversations Between Italy and Brazil* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, FABIANO LARA (2018)

36. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 3. Multimodal Argumentation, Pluralism and Images in Law* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2018) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/218719)

37. *Assetti istituzionali e prospettive applicative del* private antitrust enforcement *nell'Unione europea. Atti del VI convegno biennale antitrust. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6-8 aprile 2017* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2018)

38. *La Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia* - (a cura di) MARIACHIARA ALBERTON, MARCO PERTILE, PAOLO TURRINI (2018)

39. *Saggi di diritto economico e commerciale cinese* - (a cura di) IGNAZIO CASTELLUCCI (2019)

40. *Giustizia riparativa. Responsabilità, partecipazione, riparazione* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2019) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/ 11572/234755)

41. *Prevenzione dei sinistri in area valanghiva. Attività sportive, aspetti normativo-regolamentari e gestione del rischio* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA, STEFANIA ROSSI (2019)

42. *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico* - (a cura di) SILVIA PELLIZZARI, ANDREA MAGLIARI (2019)

43. *Il private antitrust enforcement in Italia e nell'Unione europea: scenari applicativi e le prospettive del mercato. Atti del VII Convegno Antitrust di Trento, 11-13 aprile 2019* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2019)

44. *Conciliazione, mediazione e deflazione nel procedimento davanti al giudice di pace. Esperienze euroregionali. Atti del Convegno. Trento, 10 maggio 2019* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/ 259285)

45. *Diritto e genere. Temi e questioni* - (a cura di) STEFANIA SCARPONI (2020)

46. *Le parti in mediazione: strumenti e tecniche. Dall'esperienza pratica alla costruzione di un metodo* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/269082)

47. *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria* - (a cura di) PAOLA IAMICELI (2020)

48. *Infermità mentale, imputabilità e disagio psichico in carcere. Definizioni, accertamento e risposte del sistema penale* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2020)

49. *Le (in)certezze del diritto. Atti delle giornate di studio. 17-18 gennaio 2019* - (a cura di) CINZIA PICIOCCHI, MARTA FASAN, CARLA MARIA REALE (2021)

50. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 4. Ragioni ed emozioni nella decisione giudiziale* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/296052)

51. *Comunicare, negoziare e mediare in rete. Atti del Convegno. Trento, 25 settembre 2020* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl. handle.net/11572/306972)

52. *La giurisdizione penale del giudice di pace: un bilancio sui primi vent'anni* - (a cura di) MARCELLO BUSETTO, GABRIELLA DI PAOLO, GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2021)

53. *State and Religion: Agreements, Conventions and Statutes* - (Ed. by) CINZIA PICIOCCHI, DAVIDE STRAZZARI, ROBERTO TONIATTI (2021)

54. *Pandemia e gestione responsabile del conflitto. Le alternative alla giurisdizione. Atti del Convegno. Trento, 10 giugno 2021* - (a cura di) ANTONIO CASSATELLA, SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2021)

55. *Il rapporto tra diritto, economia e altri saperi: la rivincita del diritto. Atti della* Lectio Magistralis *di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 24 ottobre 2019* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

56. *Il contributo di Pietro Trimarchi all'analisi economica del diritto. Atti del Convegno. Trento, 16-18 dicembre 2020* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

57. *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

58. *Giustizia e mediazione. Dati e riflessioni a margine di un progetto pilota* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2022)

59. ANTONIO ARMELLINI - *L'Italia e la carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa. Storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)*. Introduzione di GIUSEPPE NESI. Postfazione di ETTORE GRECO. Con contributi di STEFANO BALDI, FABIO CRISTIANI, PIER BENEDETTO FRANCESE, NATALINO RONZITTI, PAOLO TRICHILO (2022)

60. *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale. Atti del Convegno. Trento, 21-22 gennaio 2022* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2022)

61. *La specialità nella specialità* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

62. *L'amministrazione condivisa* - (a cura di) GREGORIO ARENA, MARCO BOMBARDELLI (2022)

63. *Intelligenza artificiale e processo penale. Indagini, prove, giudizio* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO, LUCA PRESSACCO (2022)

64. *L'attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO, LUCA PRESSACCO, ROSANNA BELFIORE, TOMMASO RAFARACI (2022)

65. *I rapporti tra attori pubblici e attori privati nella gestione dell'immigrazione e dell'asilo* - (a cura di) ELIANA AUGUSTI, SIMONE PENASA, STEFANO ZIRULIA (2022)

66. *Trasporto pubblico locale in fase pandemica e post-pandemica: alla ricerca del diritto alla mobilità in condizioni di sicurezza e di sostenibilità economica. Atti del Seminario. Trento, 5 aprile 2022* - (a cura di) ALESSIO CLARONI (2023) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: https://hdl.handle.net/11572/376915)

67. *Salute e carcere* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ANTONIA MENGHINI (2023)

68. *La responsabilità da reato degli enti nel contesto delle cooperative agricole e vitivinicole. Atti del Convegno. Trento, 2 dicembre 2022* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA, ENRICO PEZZI (2023)

69. *Percorsi interculturali* - (a cura di) CINZIA PICIOCCHI, DAVIDE STRAZZARI (2023) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: https://hdl.handle.net/11572/384871)

70. *Il diritto fra prospettiva rimediale e interpretazione funzionale. Atti delle* Lectiones Magistrales *di Salvatore Mazzamuto e Mario Barcellona in occasione della inaugurazione dell'anno accademico* del Dottorato *in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6 aprile 2022* - (a cura di) UMBERTO IZZO (2023)

71. *Il principio di autoresponsabilità nella società e nel diritto. Atti del Convegno. Trento, 16 e 17 settembre 2022* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, TERESA PASQUINO, GIANNI SANTUCCI (2023)

72. *Giuristi d'impresa. La lettura del bilancio* - GIANLUCA CHIARIONI (2023)

73. *La riforma Cartabia tra non punibilità e nuove risposte sanzionatorie. Atti del Convegno. Trento, 24 e 25 marzo 2023* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2023)

74. *Il processo di riforma costituzionale cileno 2019-2023. Profili penalistici* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, CARLOS CABEZAS, EMANUELE CORN (2023)

75. *The Making of European Private Law: Changes and Challenges* - (ed. by) LUISA ANTONIOLLI, PAOLA IAMICELI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: https://hdl.handle.net/11572/401105)

76. *Il giudice di pace nel quadro delle riforme* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI, TERESA PASQUINO (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: https://hdl.handle.net/11572/404351)

77. *COVID-19 Litigation. The Role of National and International Courts in Global Health Crises* - (ed. by) PAOLA IAMICELI, FABRIZIO CAFAGGI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: https://hdl.handle.net/11572/406169)

78. *Trasformazioni della giustizia. Norme, organizzazione, tecnologie* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO (2024)

79. *Numérique & Environnement. Université d'été franco-italienne, Actes du colloque, 6-8 Juillet 2022, Université de Limoges* - (a cura di) LUISA ANTONIOLLI, MONICA CARDILLO, FULVIO CORTESE, LOUIS DE CARBONNIÈRES, FRANTZ MYNARD, CINZIA PICIOCCHI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: https://hdl.handle.net/11572/409990)

80. *Trento e la comparazione giuridica: voci, esperienze, riflessioni. Dalla testimonianza di Rodolfo Sacco e Mauro Cappelletti* - (a cura di) LUISA ANTONIOLLI, FULVIO CORTESE, ELENA IORIATTI, BARBARA MARCHETTI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: https://hdl.handle.net/11572/410010)

81. *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANFRANCO POSTAL, ROBERTO TONIATTI (2024)