

## Note sparse sul disegno di "legge di governo" del Friuli Venezia Giulia

di Marco Olivetti\*

1. La legge costituzionale n. 2 del 2001 ha attribuito alle Regioni a Statuto speciale la facoltà di adottare particolari leggi rinforzate, abilitate a modificare alcune parti del loro stesso statuto speciale, che, com'è noto, viene approvato con legge costituzionale. Le parti dello statuto speciale che possono essere oggetto di modifica ad opera di questa nuova e peculiare fonte del diritto (che si può denominare "legge di governo", evocando le leggi con cui le Comunità autonome spagnole regolano la loro organizzazione costituzionale, o "legge statutaria", come proposto sinora dalla dottrina) consistono in una serie di profili della forma di governo regionale che la stessa legge cost. n. 2 del 2001 ha cura di precisare. Pur nel quadro di un contesto largamente comune a tutti gli statuti speciali, ciascuna delle cinque Regioni interessate presenta particolarità specifiche.

In particolare, diverso è il modo in cui sono combinate, nelle varie regioni, la disciplina della forma di governo regionale contenuta nello statuto, la potestà derogatoria riconosciuta alla Regione, e la (eventuale) previsione di una disciplina transitoria per le prime elezioni regionali successive all'entrata in vigore della legge cost. n. 2 del 2001. Da questo punto di vista, la legge cost. n. 2 del 2001 ha previsto tre modelli:

- previsione di una forma di governo "standard" (elezione diretta), derogabile dalla "legge di governo" adottata dalla Regione e accompagnata da una norma transitoria che prevede anch'essa l'elezione diretta: è il caso della Regione Sicilia, che corrisponde nella sostanza al modello delle Regioni ordinarie ex l. cost. n.1 del 1999;
- assenza di una disciplina della forma di governo "standard" (che rimane quindi quella già prevista nello statuto vigente) e previsione dell'elezione diretta con norma transitoria; a ciò si affianca comunque il potere della legge regionale di governo di derogare sia allo statuto sia alla norma transitoria, disciplinando autonomamente, sia pure con limiti, la forma di governo: è il caso di Sardegna, Friuli Venezia Giulia e provincia di Bolzano;
- assenza sia di una disciplina "standard", sia di una disposizione transitoria che introduca l'elezione diretta e previsione unicamente del potere della legge regionale di governo di disciplinare la forma di governo: è il caso della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano.

Vi è poi un quarto modello, quello della Regione Trentino Alto Adige, per la quale la legge cost. n. 2 del 2001 ha lasciato immutato il sistema previgente, che prevede l'elezione consiliare del Presidente della Regione.

2. La Regione Friuli-Venezia Giulia ha ora intrapreso la strada che dovrebbe condurre all'adozione di una "legge di governo". Dal 12 febbraio è all'esame del Consiglio regionale un disegno di legge recante "Disciplina della forma di governo della Regione, della elezione del Consiglio regionale, nonché dei referendum regionali e dell'iniziativa popolare delle leggi, ai sensi dell'articolo 12, secondo comma, dello Statuto", sostenuto, per ora, dalla sola maggioranza consiliare di centro-destra. Esso è diviso in cinque titoli, dedicati, rispettivamente, a disposizioni generali (art. 1), disciplina della forma di governo (art. 2-10), elezione del Consiglio regionale (art. 11-40), referendum (art. 41-67) e disposizioni finanziarie (art. 68).

La parte più importante del disegno di legge è dedicata alla forma di governo ed al sistema elettorale, disciplinate in maniera connessa e con rinvii tra le due parti della disciplina.

3. La scelta di fondo è quella di rinunciare all'elezione diretta del Presidente della Regione. Sul punto, la legge cost. n. 2 del 2001 (circa i cui effetti per il FVG si rinvia a R. TOSI, in *Nuove autonomie*, n. 3/2001, p. 327 ss.) aveva previsto l'elezione diretta del Presidente della Regione esclusivamente con norma transitoria, mentre si era astenuta da disciplinare a livello costituzionale (cioè nello statuto speciale) un modello di forma di governo "standard" ed aveva al tempo stesso riconosciuto alla Regione la potestà di regolare con legge la propria forma di governo (cfr. art. 5 l. cost. cit.).

Abbandonata l'elezione diretta, il disegno di "legge di governo" per il FVG introdurrebbe un sistema che ha molti punti di contatto con il modello del Presidente regionale "indicato" (collegato ad un sistema elettorale proporzionale con premio

di maggioranza) che era in vigore per le Regioni ordinarie - ai sensi della l. n. 43 del 1995 - prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999. Anche per questo, sistema elettorale e forma di governo sono disciplinati in maniera strettamente connessa (il che si vede già dalla formulazione dell'art. 3.1).

Il sistema elettorale è strutturato su base proporzionale, con liste provinciali concorrenti e con listini regionali guidati da capilista. Circa gli effetti di esso si prevedono 4 ipotesi:

- nessuna lista regionale raggiunge il 40 per cento dei voti: in questo caso si procede al riparto dei seggi secondo il modello proporzionale (art. 32.2 e art. 34);
- almeno una lista regionale supera il 40 per cento dei voti, ma non raggiunge il 60: in questo caso le si attribuisce un premio di maggioranza per portarla al 60 per cento (art. 32);
- una lista supera il 60 per cento: in questo caso il riparto è di nuovo sostanzialmente proporzionale (art. 33);
- due liste ottengono lo stesso numero di voti: in tal caso si procede ad un turno di ballottaggio (è singolare che si sia pensato a regolare una ipotesi simile, del tutto improbabile: è forse il primo caso di effetti legislativi della sindrome della Florida) (art. 33.4 e 28.3).

4. Determinata in base a queste regole (con meccanismi operativi ovviamente ben più complessi di quanto risulta da queste righe) la composizione del Consiglio regionale, la "legge di governo" FVG si preoccupa di attribuire un qualche rilievo alla posizione del capolista vincitore. Si prevede una sorta di "incarico automatico", che costituisce quindi un effetto ulteriore della legge elettorale. Ai sensi dell'art. 3.1, il capolista della lista regionale che ha ottenuto il maggior numero di voti "predisporre il programma di governo"; tale programma "contiene gli indirizzi di governo per la legislatura nonché i nominativi degli Assessori regionali componenti la Giunta" (art. 3.2) e deve essere depositato al Consiglio regionale entro la data della sua prima riunione. Il Consiglio è quindi convocato entro 10 giorni dall'elezione dell'Ufficio di Presidenza per eleggere il Presidente della Regione e procedere "alla contestuale approvazione del programma di governo nonché della lista degli assessori".

Sul punto si può rilevare che: a) l'uso del termine "contestuale" dovrebbe far pensare ad adempimenti connessi, ma distinti, con la conseguenza che l'elezione del Presidente non comporterebbe *uno actu* anche l'approvazione del programma e l'elezione degli assessori, ma che questa potrebbe avvenire in un secondo tempo (è verosimile che invece la legge pensi ad un adempimento unitario, ma allora non si dovrebbe usare il termine "contestuale"); b) è singolare come non si preveda il potere del Presidente della Giunta di nominare e revocare gli assessori, ma solo il potere di proporre la nomina al Consiglio (*quid iuris* per le proposte di revoca?): si può peraltro ipotizzare che vi sia un atto di ossequio da parte del Consiglio regionale nei confronti della imprecisa formulazione dell'art. 5 della legge cost. n. 2 del 2001, la quale ragiona di "elezione degli assessori"; c) si costruisce quindi un assetto che coniuga curiosamente elementi di matrice presidenziale (l'indicazione) con elementi di matrice parlamentare (la fiducia-elezione del Presidente, cui si aggiunge - v. infra - la sfiducia costruttiva) e con elementi di matrice assembleare (l'elezione consiliare degli assessori, per quanto su proposta del Presidente).

Riguardo alla elezione del Presidente sono comunque previsti due tempi: in un primo passaggio egli è eletto a maggioranza assoluta e in un secondo a maggioranza dei voti validamente espressi, secondo il modello dell'elezione del Cancelliere tedesco. E' altresì prevista la sanzione dello scioglimento del Consiglio (non si menziona il potere deputato a constatarlo) in caso di decorso di 60 giorni dall'apertura di una crisi senza elezione di un Presidente (sul punto il disegno di legge in esame si limita a dare attuazione all'art. 5 della legge cost. n. 2 del 2001).

Viene poi prevista una modalità di elezione del Presidente a seguito di crisi in corso di legislatura, mediante la procedura di cui all'art. 4 della legge, sulla base di candidature presentate da almeno un terzo dei Consiglieri regionali.

Al Presidente, che non può nominare né revocare gli assessori, è attribuito il potere di attribuire loro gli incarichi (art. 4.7)

5. Singolare è la tipologia di mozione di sfiducia costruttiva prevista dall'art. 6 del disegno di legge: destinatario di essa non è il Presidente della Regione, ma l'intera Giunta, con la conseguenza che la mozione di sfiducia "deve essere accompagnata dalla designazione dei nuovi candidati alla carica di Presidente e di Assessori nello stesso numero dei componenti la Giunta regionale che viene revocata". Si tratta di un modello originale di sfiducia costruttiva, con singolari

tratti assembleari, del resto compatibili con la forma assembleare di elezione della Giunta stessa. La disposizione sulla sfiducia costruttiva rischia in ogni caso di rivelarsi una mera foglia di fico, in assenza di disposizioni - come quelle a suo tempo immaginate da Serio Galeotti - volte a sanzionare le libere dimissioni del Presidente in carica.

E' poi previsto il potere del Presidente della Giunta di porre la questione di fiducia "sull'approvazione dei progetti di legge o dei singoli articoli" (art. 6.4): apparentemente si tratta di un potere personale del Presidente, ma il successivo art. 9 lett. n) ha cura di precisare che il Presidente della Regione "pone la questione di fiducia nei casi deliberati dalla Giunta regionale".

Ne risulta un figurino nel quale è la Giunta a determinare "l'indirizzo politico-amministrativo generale" (art. 10 lett. e) ed il Presidente assicura - a valle, dovrebbe credersi - "l'unità di indirizzo politico della Giunta" (art. 9 lett. e).

Molto dettagliate sono le disposizioni con le quali la legge mira a "promuovere l'equilibrio della rappresentanza fra i sessi" (art. 13): alcune di esse rasentano la comicità, come quella che prevede contributi aggiuntivi per ogni consigliera iscritta ad un gruppo consiliare e ne fissa provvisoriamente l'entità in 258,23 euro mensili (art. 17).

6. Riguardo al sistema elettorale, oltre a quanto detto sopra, si segnala:

- non è previsto il voto disgiunto (art. 29, comma 3): in caso di voto disgiunto prevale il voto alla lista circoscrizionale (il che è in contraddizione con un sistema imperniato sui risultati ottenuti dalle liste regionali per determinare - in tre casi su quattro: v. sopra - la ripartizione complessiva dei seggi del Consiglio).
- è ammesso il voto di preferenza (unico): art. 28.1;
- è prevista una clausola di sbarramento del 5 per cento a livello regionale - il che pone problemi per la rappresentanza delle minoranze linguistiche (emendamenti volti a favorire tale rappresentanza, presentati da consiglieri di centro-sinistra, sono stati per ora respinti dal Consiglio);
- nel caso in cui nessuna lista regionale raggiunga il 40 per cento dei voti, i candidati della lista regionale non accedono al riparto dei seggi (se non presenti anche nelle liste circoscrizionali).

7. Fra le disposizioni in materia di referendum si segnalano quelle che regolano il referendum propositivo di iniziativa popolare (art. 63), anche qui in adempimento ad un espresso mandato contenuto nell'art. 5 della legge cost. n. 2 del 2001.

\* p.s. di Diritto costituzionale - Università di Foggia - **Marco.Olivetti@UniRoma2.It**