



FORMA DI GOVERNO REGIONALE E SISTEMA ELETTORALE NELLA NUOVA LEGGE STATUTARIA DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

Il completamento della legislazione statutaria del Friuli Venezia Giulia secondo il disegno della riforma del 2001

Nella seduta pomeridiana dell'1 marzo scorso, è stata approvata la legge recante la determinazione della forma di governo della Regione e il sistema di elezione del Consiglio e del Presidente della Regione. Con questa deliberazione legislativa la Regione porta a compimento la disciplina di tutte le materie che la riforma dello Statuto speciale approvata con la legge costituzionale 2/2001 ha demandato alle cd. leggi statutarie.

Infatti questa legge regionale, come le due leggi statutarie precedenti che hanno riguardato, la prima, i referendum e l'iniziativa popolare delle leggi regionali (legge 5/2003) e la seconda, la determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità relativi ai consiglieri regionali e ai membri della Giunta regionale (legge 21/2004), prende le mosse dalla riforma degli statuti speciali approvata nel 2001, con cui il Parlamento ha inteso trasporre alle autonomie speciali, adattandoli al diverso contesto normativo, gli obiettivi e i principi della riforma costituzionale che, nel 1999, aveva riguardato solo le Regioni ordinarie: da una parte si è voluto assicurare maggior stabilità agli esecutivi, sulla scia delle riforme elettorali operate negli anni '90, per Comuni e Province, dall'altra si è voluto anticipare un disegno di articolazione federale della Repubblica, attribuendo una più ampia autonomia statutaria alle Regioni, libere dal controllo di merito del Parlamento e soggette a limiti costituzionali complessivamente meno stringenti.

La riforma ha infatti abrogato gran parte delle disposizioni statutarie che disciplinavano la forma di governo e il sistema elettorale riservandone la determinazione a leggi regionali (battezzate dai commentatori come "leggi statutarie") da approvarsi con un particolare procedimento tendente a garantire un largo consenso in seno al Consiglio regionale, e con la possibilità di appellarsi al corpo elettorale, attraverso il ricorso ad un referendum "confermativo" su richiesta di una minoranza consiliare, ove la legge fosse stata approvata da una maggioranza inferiore ai due terzi, o, in ogni caso, su richiesta di una frazione del corpo elettorale.

Si tratta dunque della terza legge, la più importante, essendo quella che riguarda la forma di governo della Regione e il sistema di elezione dei suoi due organi regionali elettivi: il Consiglio regionale e il Presidente della Regione; con l'occasione si rivedono alcune cause di ineleggibilità e incompatibilità, modificando la legge regionale 21/2004 (in particolare trasformando le cause di incompatibilità di Presidenti di Provincia e di Sindaci di Comuni con più di 3.000 abitanti in cause di ineleggibilità).

Si pone fine così alla disciplina transitoria della forma di governo e del sistema elettorale prevista dalla legge costituzionale 2/2001 in attesa che la Regione provvedesse con una propria legge statutaria.

Poiché la deliberazione è stata adottata a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei componenti il Consiglio regionale, il referendum potrà essere richiesto, entro tre mesi dalla pubblicazione sul BUR (avvenuta il 14 marzo), da 12 consiglieri regionali o da un cinquantesimo degli elettori della Regione. Il termine per l'impugnativa da parte del Governo scadeva il 13 aprile e, nello stesso giorno, il Consiglio dei ministri ha deciso di non impugnare la legge. Il termine per proporre il referendum scadrà il 14 giugno e al momento è stata promossa, a tal scopo, una raccolta di firme.

Le linee generali della forma di governo della Regione prevista dalla nuova legge statutaria

La norma fondamentale su cui si regge la forma di governo non è sostanzialmente cambiata, rispetto alla disciplina transitoria introdotta nel 2001: Consiglio regionale e Presidente della Regione sono eletti direttamente e contestualmente, mentre i componenti della Giunta sono nominati e revocati dal Presidente eletto; il sistema elettorale garantisce alle liste che sostengono il Presidente eletto la maggioranza dei seggi del Consiglio (attraverso l'attribuzione, se necessario, di un premio di maggioranza); regola secondo cui le dimissioni del Presidente (ed "ogni altra ipotesi di cessazione della carica presidenziale", come specifica la legge) provocano la fine della legislatura. Infine, ma questo è un vincolo statutario operante qualunque sia la forma di governo prescelta, tra Consiglio e Presidente sussiste un rapporto fiduciario, la cui permanenza è sempre verificabile nel corso della legislatura attraverso la presentazione e la votazione di una mozione di sfiducia o la posizione della "questione di governo".

Su questa norma fondamentale, la legge statutaria, nella parte dedicata alla forma di governo, innesta un complesso di norme tendenti a garantire un equilibrato rapporto tra il potere legislativo e quello esecutivo e, in seno al Consiglio, tra maggioranza ed opposizione, al cui leader, inteso come candidato alla carica presidenziale, primo dei non eletti, è riservato un seggio del Consiglio e alla quale sono garantite particolari prerogative (art. 12); di queste norme talune sono immediatamente applicabili, altre invece dovranno trovare attuazione in successive leggi regionali (ad es. quella sulle nomine) e soprattutto nel regolamento consiliare, che quindi dovrà essere adeguato per rendere operative gran parte delle novità introdotte dalla legge statutaria.

La legge individua il ruolo fondamentale dei tre organi regionali: il Consiglio, organo rappresentativo dell'intera comunità regionale, oltre ad essere titolare esclusivo della funzione legislativa, come previsto dallo statuto, "concorre a definire l'indirizzo politico e ne controlla l'attuazione" (art. 4) e gode, a tal fine, di particolari condizioni di autonomia (art. 5). Il Presidente, "coadiuvato" dalla Giunta, "determina" ed "attuа" l'indirizzo politico (art. 16).

Da una parte quindi sta l'assemblea rappresentativa, con i suoi poteri legislativi, di indirizzo politico e di controllo sull'attuazione delle leggi e degli indirizzi, dall'altra gli organi del "Governo della Regione" (così la nuova legge definisce il complesso costituito dal Presidente e dalla Giunta: art. 13, comma 1), con il compito di "determinare" (e quindi specificare) le linee di indirizzo politico definite dal Consiglio e di attuarle nella concreta attività politico-amministrativa.

Il rapporto fiduciario Presidente-Consiglio: mozione di sfiducia e "questione di governo"

La necessità di un rapporto fiduciario tra il Presidente (qualunque siano le modalità della sua elezione) e la maggioranza consiliare è un dato che deriva dallo Statuto.

La legge statutaria attua questa previsione statutaria prevedendo un quorum per la presentazione della mozione (un quarto dei componenti il Consiglio), uno per la sua approvazione (la maggioranza dei componenti il Consiglio), la modalità di votazione della stessa (per appello nominale) e i termini iniziale e finale per la discussione della mozione (rispettivamente tre e venti giorni).

Inoltre si prevede un'ulteriore modalità per accertare la sussistenza del rapporto fiduciario, questa volta su iniziativa del Presidente, il quale può porre la "questione di governo" nel caso giudichi una votazione decisiva ai fini dell'attuazione del programma presentato. I termini e le modalità di votazione sono gli stessi previsti per la mozione di sfiducia. Il voto contrario all'indicazione di voto data dal Presidente, espresso dalla maggioranza dei componenti del Consiglio, equivale ad un atto di sfiducia nei suoi confronti e quindi comporta gli stessi effetti della approvazione della relativa mozione di iniziativa consiliare.

La programmazione dell'attività legislativa: l'armonizzazione tra iniziative consiliari e giuntali e gli spazi per l'opposizione

Sebbene definito nelle sue linee essenziali nello Statuto e puntualmente disciplinato nel vigente regolamento consiliare, il procedimento di formazione delle leggi viene considerato dalla legge statutaria per quanto attiene ai rapporti tra il diritto di iniziativa legislativa spettante alla Giunta a norma dell'art. 27 dello Statuto e il potere legislativo di cui, sempre in base allo Statuto, è esclusivo titolare il Consiglio.

La nuova legge statutaria infatti riconosce all'Esecutivo un ruolo propulsivo nella programmazione dell'attività legislativa della Regione, fermi restando i poteri deliberativi del Consiglio. In tal senso l'art. 5, comma 4, rinvia al regolamento consiliare la disciplina dei rapporti tra Consiglio e Governo regionale nella definizione dell'agenda consiliare, fissando al riguardo alcuni criteri direttivi.

Enunciato il principio della programmazione dei lavori del Consiglio, si prevede che la Giunta si doti di un "programma legislativo": tale programma non dovrà rimanere un atto interno della Giunta ma di esso – e delle relative priorità – il Consiglio dovrà "tener conto" in sede di programmazione dei lavori consiliari, con la previsione della durata delle procedure decisionali (art. 5, comma 4, lett. a). Si riconosce dunque la necessità di una attività legislativa programmata che armonizzi le iniziative consiliari con quelle giuntali, e assicuri adeguati spazi per la discussione e votazione di quelle presentate dall'opposizione (art. 12, comma 2), con lo scopo di garantire certezza sulla durata dei procedimenti legislativi.

Un altro aspetto considerato è quello della introduzione di "corsie preferenziali" per i disegni di legge giuntali (ma anche per altri atti di iniziativa della Giunta): la legge non disciplina direttamente tale fattispecie, ma lascia al regolamento consiliare il compito di definire puntualmente l'istituto. Infatti l'art. 5, comma 4, lett. b) rinvia alla fonte consiliare la disciplina, "nella definizione dell'ordine dei lavori dell'Aula e delle Commissioni, dei casi e dei modi con cui consentire la precedenza per le iniziative del Governo regionale, con particolare riferimento a quelle annunciate dal Presidente nel rapporto annuale sullo stato della Regione e sull'attuazione del programma".

I poteri di indirizzo e controllo del Consiglio regionale e gli obblighi informativi del Presidente

Particolare rilievo assume nell'ambito della forma di governo regionale disegnata dalla legge statutaria l'attribuzione al Consiglio di poteri di indirizzo e di controllo nei confronti del Governo regionale, cui corrispondono, specularmente, precisi obblighi di informazione a carico del Presidente della Regione, in quanto solo un'Assemblea tempestivamente e pienamente informata può svolgere efficacemente il suo ruolo di indirizzo e controllo.

In primo luogo il Presidente della Regione, appena eletto, deve illustrare al Consiglio, entro 10 giorni dall'insediamento di quest'ultimo, il programma di governo (che specifica, come precisa la legge, i contenuti del programma elettorale); a seguito di tale illustrazione il Consiglio svolge una discussione che si conclude con un voto, in occasione del quale possono essere approvati "indirizzi specificativi ed integrativi del programma di governo" (art. 8, comma 1, lett. a) e b), e art. 14, comma 1, lett. b).

Nel corso delle legislatura, entro il 31 marzo di ogni anno, il Presidente deve sottoporre al Consiglio un rapporto sullo stato della Regione e sull'attuazione del programma di governo, sul quale pure si svolge una discussione e che è sottoposto anch'esso al voto dell'Assemblea; anche in questa occasione il Consiglio potrà votare indirizzi specificativi ed integrativi del programma di governo.

La nuova legge statutaria, come già ricordato, riserva al Presidente il potere di nomina e revoca degli Assessori, compresa la nomina del Vicepresidente. La legge tuttavia impone al Presidente taluni obblighi di informazione nei confronti del Consiglio in relazione alle vicende costitutive e modificative della composizione della Giunta.

Infatti il Presidente della Regione, entro 10 giorni dall'insediamento del Consiglio, deve "presentare" al Consiglio stesso gli assessori, mentre, in caso di revoca o sostituzione di un componente della Giunta, egli deve dare "motivata comunicazione della sua decisione al Consiglio nella prima seduta successiva (art. 14, comma 1, lett. b) ed e).

Va anche aggiunto che se è lo stesso Presidente a dimettersi spontaneamente (in assenza di sfiducia), egli è tenuto a presentare le dimissioni al Presidente del Consiglio il quale deve darne tempestiva comunicazione al Consiglio regionale. Le dimissioni hanno effetto solo dalla data di quest'ultima comunicazione (art. 13, comma 4).

La nuova legge attribuisce poi al Consiglio un potere di censura nei confronti dei singoli componenti della Giunta, attraverso l'espressione di un "motivato giudizio negativo sul loro operato" (art. 8, comma 1, lett. j). L'effetto di tale censura, e in ciò sta la reale novità della norma, è quello di obbligare il Presidente a comunicare entro 10 giorni al Consiglio le proprie decisioni (ciò dovrebbe comportate in particolare l'obbligo di riferire se intende difendere il membro dell'Esecutivo dalla censura ovvero revocarlo dall'incarico).

Un altro complesso di funzioni attribuite al Consiglio attiene all'indirizzo e al controllo sull'attività negoziale svolta dal Governo regionale: sia quella interna, svolta con altri soggetti istituzionali della Repubblica (lo Stato italiano e le altre Regioni italiane), sia quella internazionale, svolta con Stati esteri o enti territoriali interni ad essi in virtù del cd. potere estero attribuito alla Regione dall'art. 117, nono comma, cost., nei casi e nei modi disciplinati dalla legge dello Stato.

Quanto agli accordi o le intese con lo Stato italiano, la nuova legge statutaria prevede che:

- a) il Presidente deve informare preventivamente il Consiglio sul progetto di accordo o di intesa (vedi art. 14, comma 1, lett. i, che precisa che l'informativa deve essere "periodica");
- b) il Consiglio "concorre alla formazione dell'accordo" (art. 8, comma 1, lett. d);
- c) il Presidente deve informare il Consiglio sulla conclusione dell'accordo (art. 14, comma 1, lett. j).

Quanto agli accordi e intese con le altre Regioni italiane, si prevede l'obbligo di informazione preventiva e successiva (come per gli accordi e le intese con lo Stato, sub a) e c), mentre non è previsto espressamente che il Consiglio concorra alla formazione dell'accordo interregionale. Invece si prevede che l'accordo o l'intesa, ove comporti nuovi oneri per le finanze o modificazioni di leggi, debba essere ratificato con legge regionale (in attuazione dell'art. 117, comma 8, cost. che prevede in termini generali un obbligo di ratifica con legge regionale degli accordi interregionali finalizzati al "miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni").

Quanto all'attività internazionale della Regione, si prevede:

- a) l'attribuzione al Presidente della Regione della responsabilità di tale attività e dell'esercizio delle relative funzioni;
- b) l'approvazione da parte del Consiglio di un "documento pluriennale di indirizzi" di carattere generale che vincola il Presidente nell'esercizio delle relative funzioni;
- c) l'informazione periodica al Consiglio sui progetti di accordo con Stati esteri o di intese con enti territoriali interni ad essi;
- d) la ratifica con legge regionale degli accordi ed intese che comportano nuovi oneri per le finanze o modificazioni di leggi, ovvero l'obbligo del Presidente di informare il Consiglio degli accordi e intese conclusi che non comportino nuovi oneri, né modifiche legislative.

La legge statutaria attribuisce poi al Consiglio poteri di indirizzo e controllo e al Presidente obblighi di informazione relativamente alla partecipazione della Regione alla formazione del diritto comunitario (art. 17).

Quanto agli obblighi informativi, il Presidente deve:

- a) trasmettere al Consiglio i progetti di atti comunitari e della UE di interesse regionale, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni sui quali la Giunta intende esprimersi (compresi i documenti di consultazione predisposti dalla Commissione europea, come i libri bianchi e verdi);
- b) informare tempestivamente il Consiglio sulle proposte e materie relative alla formazione del diritto comunitario inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Governo italiano o del Consiglio dei ministri della UE, cui prenda parte;
- c) informare il Consiglio sulle risultanze delle riunioni del Consiglio dei ministri della UE entro 15 giorni dallo svolgimento delle stesse (si suppone che tale obbligo riguardi solo le riunioni alle quali il Presidente partecipi);
- d) riferire annualmente al Consiglio sui temi di maggior interesse regionale in discussione o decisi in ambito comunitario.

Quanto invece ai poteri di indirizzo del Consiglio, si prevede che questi “concorre alla formazione degli atti della UE”, attraverso la formulazione di osservazioni e l'adozione di “ogni opportuno atto di indirizzo alla Giunta”, a seguito dei documenti e delle informazioni ricevuti nei casi sub a), b) e c).

Va ricordato che il vigente regolamento prevede già all'art. 170 una disciplina procedimentale attuativa dell'art. 5 della legge 11/2005, che come è noto affida ai Consigli regionali un ruolo partecipativo nella formazione della posizione italiana nella fase ascendente del diritto comunitario.

La legge statutaria detta alcune regole sul riparto tra gli organi della Regione della competenza regionale in tema di nomine e designazioni. La regola generale è che spetta alla legge regionale individuare caso per caso l'organo competente ad effettuare la nomina o la designazione; se la legge (come avviene di solito nel caso di una legge statale) attribuisce genericamente la competenza alla Regione allora la competenza generale è del Presidente, mentre spetta al Consiglio solo quando è previsto l'obbligo di assicurare la rappresentanza delle minoranze consiliari o si tratti di organismi di garanzia e di controllo sull'Esecutivo.

La legge statutaria attribuisce poi al Consiglio un potere di controllo sulle nomine e designazioni di competenza del Governo regionale, esercitato attraverso un parere da esprimere “nei casi, con le modalità e con gli effetti specificati dalla legge regionale sulle nomine”: in tal caso quindi l'ampiezza di tale potere di controllo dovrà essere definita nella legge attuativa, fermo restando che, come prevede la legge statutaria, il parere avrà “efficacia vincolante se approvato a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio”.

Un inedito potere di indirizzo e controllo sul Governo regionale è attribuito al Consiglio dall'art. 8, comma 1, lett. g), in base al quale spetta a quest'ultimo il compito, da una parte, di promuovere “l'attuazione dei principi e l'effettiva garanzia dei diritti sanciti dallo Statuto”, dall'altra quello di verificarne periodicamente lo stato. Si tratta di una previsione che presuppone una revisione statutaria che inserisca nello Statuto un catalogo di principi e diritti, che manca nello Statuto del 1963 (se si eccettua il principio di pari trattamento dei diversi gruppi linguistici e di salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali, di cui all'art. 3).

Nella funzione di indirizzo e controllo sull'Esecutivo attribuita al Consiglio, rientra anche il potere di “chiamare” i singoli membri della Giunta e i dirigenti regionali a riferire davanti al Consiglio (o anche, deve ritenersi, davanti ai suoi organi interni).

Nel caso di membri della Giunta, questi possono essere “chiamati” direttamente dal Consiglio per “riferire su qualsiasi oggetto di interesse pubblico regionale”. Nel caso invece dei dirigenti regionali, la richiesta va rivolta al Presidente della Regione. La richiesta di audizione ha l'effetto di obbligare i dirigenti a presen-

tarsi entro 15 giorni (si ritiene dalla data con cui il Presidente ha inoltrato la relativa richiesta).

La legge statutaria conferisce al Consiglio, dando così copertura legislativa a disposizioni già presenti nel regolamento in vigore, il potere di controllare l'attuazione delle leggi e di promuovere la valutazione degli effetti delle politiche regionali al fine di verificarne i risultati (art. 8, comma 1, lett. k). Si prevede, in relazione a tale potere, che le singole leggi possano contenere delle apposite clausole valutative, che disciplinino le modalità e i tempi con cui il Consiglio (e i suoi organi interni a ciò preposti) verificherà "gli effetti, i risultati e i costi" della applicazione della legge.

Inoltre la legge demanda al regolamento la disciplina dei modalità di verifica dell'attuazione degli ordini del giorno e delle mozioni approvati (art. 5, comma 4, lett. d).

La legge statutaria impone al Presidente della Regione ulteriori obblighi di informazione attinenti ai rapporti con lo Stato: in primo luogo il Presidente deve informare periodicamente il Consiglio sulle attività della Commissione paritetica Stato-Regione prevista dallo Statuto (art. 14, comma 1, lett. k); in secondo luogo egli deve informare il Consiglio della decisione della Giunta di instaurare un contenzioso costituzionale con lo Stato o con altre Regioni (promuovendo un giudizio di legittimità costituzionale contro una legge o un atto con forza di legge dello Stato o di altre Regioni o sollevando un conflitto di attribuzioni).

Il ruolo delle Commissioni nelle funzioni di indirizzo e controllo e di acquisizione di informazioni

Per quanto riguarda la formulazione di indirizzi nei confronti dell'Esecutivo, va ricordato che il vigente regolamento già attribuisce alle Commissioni il potere di votare proprie risoluzioni nelle materie di competenza (vedi art. 167, in termini generali, art. 170, in materia comunitaria, e art. 171, nel caso di declaratorie di incostituzionalità di leggi regionali o di abrogazioni referendarie), ovvero di votare ordini del giorno in sede di espressione di pareri su atti della Giunta (art. 169).

In sede di attuazione della legge statutaria occorrerà dunque valutare se alcune delle nuove funzioni di indirizzo e controllo spettanti al Consiglio possano essere svolte (anche) da parte delle sue articolazioni interne, affidando loro compiti preparatori e referenti, o, decentrando taluni funzioni agli organi minori.

La legge statutaria attribuisce invece direttamente alle Commissioni alcuni poteri acquisitivi, funzionali all'esercizio delle loro funzioni (art. 10, comma 3): mentre alcuni di essi sono già contemplati dal vigente regolamento, altri costituiscono delle novità, come, in particolare, il potere di "disporre ispezioni ed ottenere l'esibizione di atti e documenti presso gli uffici della Regione, nonché presso enti e aziende di diritto pubblico dipendenti dalla Regione"; ovvero il potere di avvalersi della "consulenza di esperti, organismi scientifici ed enti esterni, previa autorizzazione del Presidente del Consiglio regionale". Per quanto riguarda invece le "indagini conoscitive" e le "audizioni di soggetti in grado di apportare un utile contributo conoscitivo", si tratta di istituti già previsti e disciplinati dal vigente regolamento (vedi rispettivamente art. 166 e 164).

Altre regole di rilievo sul ruolo delle Commissioni, riguardano la partecipazione dei membri del Presidente della Regione e di membri della Giunta ai relativi lavori.

L'art. 14, comma 2, una volta stabilito che il Presidente della Regione non fa parte di alcuna Commissione consiliare, pur essendo anche consigliere regionale, gli riconosce da una parte il diritto di intervenire alle sedute di Commissione (oltre che di Assemblea), con diritto di "parola e di proposta", ma, dall'altro, lo obbliga a intervenire "se richiesto": le modalità di esercizio di tali diritti e di adempimento di tali obblighi dovranno essere disciplinate dal regolamento consiliare, al quale fa espresso rinvio la citata disposizione della legge statutaria. Analoghi diritti ed obblighi fanno capo agli altri componenti la Giunta, a norma dell'art. 15, comma 6, mentre le modalità di partecipazione ai lavori delle Commissioni dovranno essere disciplinate dal regolamento consiliare, cui fa rinvio l'art. 5, comma 4, lett. e).

Sempre con riferimento al funzionamento delle Commissioni, la legge statutaria prevede che il regolamento deve assicurare la comunicazione al Presidente della Regione delle riunioni degli Uffici di presi-

denza delle Commissioni, dedicate alla programmazione dei lavori.

La disciplina del potere di inchiesta

L'art. 11 della nuova legge statutaria detta alcune regole sul potere di inchiesta del Consiglio regionale, finora disciplinato solo dal regolamento interno. In primo luogo la legge, affermato il potere del Consiglio regionale di disporre inchieste su materie di pubblico interesse, rinvia al regolamento consiliare la disciplina della nomina, della composizione, dei poteri e delle modalità di funzionamento delle Commissioni d'inchiesta, nonché il termine entro il quale esse devono concludere i lavori. La legge poi prevede che il termine possa essere prorogato una sola volta e per non più di un quarto della durata originariamente prevista, che la Presidenza sia riservata ad un consigliere dell'opposizione, che la composizione sia tale da rappresentare proporzionalmente i gruppi consiliari, ma che il Consiglio possa, se lo ritiene opportuno, prevedere una rappresentanza paritaria di maggioranza ed opposizione.

La formazione e la composizione della Giunta regionale

La Giunta, come dispone l'art. 34 dello Statuto, è composta dal Presidente della Regione e dagli assessori uno dei quali assume la carica di Vicepresidente della Regione.

L'art. 12 dello Statuto rinvia alla legge statutaria le modalità di "elezione" degli assessori: la scelta adottata con la legge statutaria è stata quella di confermare la norma transitoria della legge costituzionale 2/2001, attribuendo esclusivamente al Presidente la nomina e la revoca degli assessori, scegliendo tra questi il Vicepresidente della Regione, destinato a sostituirlo in caso di assenza o di impedimento temporaneo: a tale potere presidenziale la legge affianca, come già ricordato, l'obbligo di presentare gli assessori nominati al Consiglio entro dieci giorni dalla seduta di insediamento del medesimo, l'obbligo di dare motivata comunicazione della loro revoca o sostituzione al Consiglio stesso nella prima seduta successiva, nonché l'obbligo di comunicare entro 10 giorni le sue decisioni in caso di approvazione di una mozione consiliare di censura nei confronti di un assessore.

La legge statutaria non stabilisce il numero degli assessori, ma rinvia ad una successiva legge ordinaria la determinazione del numero minimo e massimo dei medesimi. La nuova disciplina introduce dunque una maggior flessibilità nella composizione dell'organo collegiale e nella determinazione delle attribuzioni dei singoli assessori: difatti il vecchio art. 34 dello statuto fissava il numero massimo di assessori effettivi e supplenti, riservando alla legge regionale la determinazione del numero e delle attribuzioni degli assessori. In base a tale previsione la legge regionale 7/1988, come da ultimo modificata dalla legge regionale 13/2003, che ha eliminato la vecchia distinzione tra assessori effettivi e supplenti, prevede che la Giunta sia composta da 10 assessori.

La legge statutaria prevede dunque che il numero degli assessori sia stabilito, nell'ambito dei limiti fissati da una legge ordinaria, dallo stesso Presidente al momento della nomina. Inoltre affida al Presidente ampia libertà nella definizione degli incarichi conferiti agli assessori, essendo venuta meno con la riforma del 2001, anche la riserva di legge in materia di determinazione delle attribuzioni degli assessori.

Nella scelta degli assessori il Presidente è comunque tenuto a rispettare taluni vincoli posti dalla legge statutaria. In primo luogo deve scegliere gli assessori tra persone in possesso sia dei requisiti di elettorato attivo (devono essere "elettori di un qualsiasi comune della Repubblica"), che dei requisiti per essere candidato ed eletto alla carica di consigliere regionale (ne deriva, fra l'altro, che l'assessore deve essere iscritto nelle liste elettorali di un comune della Regione, ed avere almeno 25 anni, essendo questi i requisiti per essere eletti consiglieri regionali nel Friuli Venezia Giulia a norma dell'art. 15 dello statuto).

In secondo luogo deve nominare gli assessori in modo che gli appartenenti ad uno stesso genere non superino i due terzi del totale, arrotondati all'unità più vicina: la ratio evidente della norma è quella di assicurare un rapporto più equilibrato (ancorché non paritario) tra i due generi nell'accesso alla carica di assessore. In tal modo, per esemplificare, se il totale degli assessori è 10, almeno 3 devono essere donne.

In terzo luogo non può nominare assessore che ha ricoperto la stessa carica consecutivamente per due legislature.

Inoltre va ricordato che, ai sensi dell'art. 9 della legge regionale 21/2004, si applicano agli assessori le stesse cause di incompatibilità previste per i consiglieri regionali, mentre sono condizioni ostative alla nomina le cause di in eleggibilità sancite da quella legge per i consiglieri.

La legge statutaria dichiara infine espressamente compatibile la carica di assessore e quella di consigliere: la norma intende fugare ogni dubbio al riguardo, posto che l'art. 40 dello Statuto dichiara incompatibile la carica di Presidente della Regione e di Assessore con qualunque altra carica pubblica (tra le quali non può intendersi compresa quella di consigliere regionale del Friuli Venezia Giulia).

Le funzioni del Presidente e della Giunta e i rapporti tra gli organi di governo

La legge statutaria, nel determinare la forma di governo della Regione, disciplina, per alcuni aspetti, i rapporti funzionali interni all'esecutivo (Presidente, Giunta, Assessori). L'attribuzione al Presidente del potere di nomina e revoca degli assessori implica già una "gerarchizzazione" del rapporto tra il Capo dell'Esecutivo e membri che lo compongono: indicativa di tale indirizzo è la disposizione di cui all'art. 16, comma 1, secondo cui la "Giunta coadiuva il Presidente della Regione nella determinazione e nell'attuazione dell'indirizzo politico".

Coerentemente a tale indirizzo, la legge statutaria attribuisce al Presidente il potere di direzione e coordinamento dell'attività della Giunta, con il compito di assicurare l'unità di indirizzo anche con apposite direttive e di risolvere eventuali conflitti tra assessori (art. 14, comma 1, lett. f); inoltre riserva al Presidente il potere residuale di provvedere alla nomine di competenza della Regione, quando la legge non le riservi al Consiglio o alla Giunta, nonché il potere di adottare i provvedimenti di urgenza.

La legge statutaria riserva invece all'organo collegiale talune funzioni ulteriori rispetto a quelle già previste dallo Statuto o da altre leggi costituzionali (come la predisposizione del bilancio e del conto consuntivo, la deliberazione dei regolamenti e dei disegni di legge, la deliberazione delle impugnative di leggi statali e di altre Regioni e dei conflitti di attribuzione). In particolare spetta alla Giunta deliberare gli indirizzi generali per l'esercizio delle funzioni amministrative della regione, esercitare la vigilanza sugli enti e le aziende dipendenti dalla Regione, deliberare in materia di liti attive e passive, rinunce e transazioni, esercitare il potere sostitutivo nei confronti degli enti locali, e adottare ogni atto amministrativo non espressamente attribuito alla competenza di altri organi della Regione.

Si tratta di funzioni che in parte riprendono quelle previste dall'abrogato art. 46 dello statuto con la significativa omissione della norma che attribuiva in via generale alla Giunta l'esercizio della attività amministrativa e contrattuale, salve le attribuzioni riservate agli assessori dalla legge regionale: in tal modo la legge statutaria, ispirandosi al principio di separazione tra attività di direzione politica e attività amministrativa, imputa al Presidente e alla Giunta solo l'attività di direzione politica e di alta amministrazione, lasciando aperta la possibilità di attribuire l'esercizio dell'attività amministrativa e contrattuale alla dirigenza regionale.

Il sistema elettorale - La stretta connessione tra elezioni presidenziali e elezioni consiliari

Come già accennato, la norma fondamentale su cui si regge la forma di governo regionale introdotta dalla legge statutaria approvata il 1° marzo 2007 ha dirette ripercussioni sul sistema elettorale: i due organi regionali elettivi, Presidente della Regione e Consiglio regionale, sono eletti "contestualmente" e vi è un collegamento necessario tra le liste di candidati alla carica di consigliere e i candidati alla carica di Presidente, nel senso che ogni lista deve essere collegata ad un candidato Presidente, mentre tutte le liste collegate con lo stesso candidato Presidente devono essere collegate fra loro; tale collegamento ha effetti rilevanti sulla trasformazione dei voti in seggi, attraverso, da una parte, un premio di maggioranza attribuito alle liste collegate al candidato Presidente che risulta eletto e, dall'altra, la garanzia di una quota minima del 40% dei seggi alle liste collegate con i candidati Presidente non eletti: la contestualità delle due elezioni è rafforzata dal fatto che l'elettore esprime il suo voto per entrambe su un'unica scheda.

Peraltro il collegamento tra elezioni presidenziali e consiliari non impedisce all'elettore il cd. voto disgiunto, essendo validi anche i voti espressi per un candidato Presidente e per una lista tra loro non collegati.

Inoltre due seggi del Consiglio regionale sono riservati al Presidente eletto e al candidato Presidente meglio piazzato (in quanto considerati i leaders, rispettivamente, della maggioranza e dell'opposizione consiliare).

Come si vede, i principi ispiratori sono in larga parte gli stessi del sistema elettorale transitorio previsto dalla legge cost. 2/2001, rispetto al quale la differenza più rilevante è data dall'abolizione della quota maggioritaria dei seggi consiliari attribuita alla lista regionale di candidati alla carica di consigliere, guidata dal candidato Presidente (il cd. listino), che otteneva il maggior numero di voti.

Le elezioni presidenziali

Le elezioni presidenziali si svolgono in unico collegio regionale: le candidature alla carica presidenziale devono essere presentate dai partiti e movimenti politici assieme alle liste dei candidati alla carica di consigliere alle quali sono collegate e il candidato Presidente non può essere incluso nelle liste di candidati alla carica di consigliere. Non è candidabile chi ha ricoperto negli ultimi due mandati la carica di Presidente (però non si computano i mandati cessati prima della metà della scadenza naturale per cause diverse dalle dimissioni volontarie o dalla rimozione: ciò significa, ad es., che se il Presidente viene sfiduciato prima di metà mandato può ricandidarsi anche se ha già ricoperto la carica per due legislature)

La legge non prevede alcuna forma di elezioni primarie, lasciando quindi ai partiti la libertà di procedere o meno a tale forma di selezione delle candidature presidenziali.

Come detto, vi è un'unica scheda per le elezioni presidenziali e quelle consiliari, in cui compaiono sia i candidati Presidenti (con il loro nome, cognome e simbolo) sia i simboli delle liste di candidati alla carica di consiglieri; sono attribuiti al candidato Presidente non solo i voti espressi, ma anche quelli espressi solo alle liste che lo appoggiano, salvo che l'elettore non abbia votato per un diverso candidato Presidente. I voti così attribuiti sono sommati a livello regionale e risulta eletto il candidato Presidente che ha ottenuto il maggior numero di voti.

Le elezioni consiliari: la struttura dei collegi

Per le elezioni consiliari il corpo elettorale viene suddiviso in cinque collegi ("circoscrizioni elettorali"), di cui tre comprendono gli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni delle province di Trieste, Gorizia e Pordenone, mentre gli altri due comprendono, uno gli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni della provincia di Udine appartenenti alla circoscrizione del tribunale di Tolmezzo e il secondo gli elettori iscritti nelle liste elettorali dei rimanenti comuni della stessa provincia. Viene quindi mantenuta, con qualche lieve differenza, la struttura dei collegi prevista dall'originario art. 13 dello Statuto.

Il numero totale dei seggi consiliari è stabilito in base all'art. 13, secondo comma, dello Statuto (rimasto invariato anche dopo la riforma del 2001), che determina tale numero in ragione di uno ogni 20.000 abitanti o frazioni superiori a 10.000 abitanti, secondo i dati ufficiali dell'ultimo censimento.

I seggi consiliari, così determinati e detratti i due seggi riservati al Presidente e al primo dei candidati Presidenti non eletti, sono ripartiti tra i cinque collegi in proporzione alla popolazione residente nel territorio del collegio, risultante dai dati ufficiali dell'ultimo censimento generale, con il metodo del quoziente intero e dei più alti resti. Il sistema di trasformazione dei voti in seggi, come si vedrà, garantisce che a ciascuna collegio sia attribuito esattamente il numero dei seggi spettanti in proporzione alla popolazione residente.

Le regole sulla presentazione e sulla formazione delle liste: le norme per favorire la pari opportunità fra i generi

I partiti o movimenti politici devono presentare le proprie liste di candidati in almeno tre dei cinque collegi. Ogni lista deve avere un proprio nome e un proprio simbolo (che figurerà nella scheda). Le liste

presentate con lo stesso nome e lo stesso simbolo (e quindi dallo stesso partito o movimento politico) nei diversi collegi costituiscono un “gruppo di liste”. I partiti e movimenti che presentano liste di candidati devono presentare assieme a tali liste anche un candidato alla carica di Presidente della Regione e un programma elettorale; inoltre le liste presentate da diversi partiti e movimenti possono formare una “coalizione”, attraverso la presentazione del medesimo candidato Presidente e del medesimo programma elettorale.

La legge detta poi alcune regole sulla formazione delle liste: esse devono comprendere un numero di candidati non superiore ai seggi attribuiti al collegio, né inferiore ad un terzo di tali seggi, dei quali non più del 60%, arrotondato all'unità superiore, deve essere dello stesso genere. Inoltre l'ordine dei candidati nella lista deve alternare i nominativi dei candidati di genere diverso, sino ad esaurimento di quello meno rappresentato. Si tratta di un vincolo ai partiti nella formazione delle liste che, pur non garantendo l'elezione di un maggior numero di donne (infatti le liste non sono bloccate ma la graduatoria viene decisa dagli elettori con il voto di preferenza), tende a favorire una pari opportunità nell'accesso alla carica elettiva, come prevede l'art. 12 dello Statuto.

Un altro vincolo nella formazione delle liste è quello che vieta ai partiti di presentare lo stesso candidato in più di tre collegi, pena la nullità della sua elezione.

I partiti e i movimenti politici devono corredare le liste di candidati con un numero di firme di elettori dei comuni compresi nel collegio, non superiore a 1500 né inferiore a 1000 (salvo che per Tolmezzo, dove i sottoscrittori devono essere non più di 1000 e non meno di 750). Tuttavia sono esonerati da tale obbligo i partiti o movimenti che hanno presentato proprie liste nell'ultima elezione del Consiglio regionale ottenendo almeno un seggio.

Come votano gli elettori e come si contano i loro voti: il voto disgiunto

Si è già visto come l'elettore voti sulla stessa scheda sia per l'elezione consiliare che per quella presidenziale.

Egli può esprimere un voto solo per un candidato Presidente (astenendosi dal voto per le liste di candidati a consigliere): in tal caso si conta un voto solo per il candidato Presidente.

Oppure può esprimere solo un voto per le liste dei candidati e non esprimere alcun voto per i candidati presidenziali: in tal caso, invece, viene contato un voto per la lista ed anche un voto per il Presidente collegato a quella lista. Può infine esprimere entrambe i voti e si è già visto che in tal caso i due voti sono validi anche se la lista e il candidato Presidente votati non sono fra loro collegati.

Quando vota per la lista, l'elettore può anche esprimere un voto di preferenza per uno dei candidati della stessa, scrivendone il nominativo a fianco della lista votata.

Il totale dei voti ottenuti dalle liste nel singolo collegio costituiscono la “cifra elettorale circoscrizionale” di quella lista in quel collegio; la somma dei voti ottenuti dalle liste con lo stesso simbolo (“gruppi di liste”) presentate nei diversi collegi della Regione costituiscono invece la “cifra elettorale regionale” di quel gruppo di liste.

La somma dei voti di preferenza di un candidato costituiscono la sua “cifra individuale” e determinano la graduatoria dei candidati di ogni lista: a parità di cifra individuale prevale l'ordine con cui i candidati figurano nella lista.

Come si trasformano i voti in seggi: le correzioni al sistema proporzionale (sbarramenti; premi di maggioranza e di minoranza; clausola di salvaguardia territoriale)

Il cuore del sistema elettorale è dato dalle regole che servono a trasformare i voti così contati in seggi consiliari. Si tratta di un sistema proporzionale con significative correzioni tendenti ad assicurare il raggiungimento di specifiche finalità politico-istituzionali (la formazione di coalizioni ampie e non eccessivamente frammentate al loro interno, delle quali quella vincente abbia i numeri per governare; la presenza di

una adeguata opposizione consiliare; un'equa rappresentanza territoriale).

La trasformazione dei voti in seggi avviene in due fasi: nella prima si ripartiscono i seggi del Consiglio regionale, detratti i due riservati al Presidente e al candidato Presidente meglio piazzato, tra i gruppi di liste; nella seconda si ripartiscono i seggi ottenuti da ciascun gruppo di liste tra le singole liste (risultando eletti i candidati di tali liste secondo la graduatoria formata in base alla cifra individuale): quindi ad una distribuzione partitica su base regionale segue una distribuzione territoriale dei seggi ottenuti da ciascun partito a livello regionale.

Per la ripartizione dei seggi tra i gruppi di liste vi sono innanzi tutto delle soglie di esclusione (o "sbarramenti"), in base alle quali sono esclusi dalla ripartizione i gruppi di liste per le quali non si verifichi almeno una delle seguenti tre condizioni:

- 1) la cifra elettorale regionale sia pari ad almeno il 4% del totale delle cifre elettorali regionali di tutti i gruppi di liste, qualora il gruppo di liste non faccia parte di alcuna coalizione oppure faccia parte di una coalizione che abbia ottenuto meno del 15% dei voti.
- 2) la cifra elettorale regionale sia pari ad almeno l'1,5% del totale delle cifre elettorali regionali di tutti i gruppi di liste, qualora il gruppo di liste faccia parte di una coalizione che abbia ottenuto almeno il 15%.
- 3) la cifra elettorale circoscrizionale in almeno uno dei collegi sia pari ad almeno il 20% del totale delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste di quel collegio.

La ratio di tali soglie, in particolare delle prime due, è quella di evitare una eccessiva frammentazione dei partiti rappresentati in seno al Consiglio, ma anche di incentivare la formazione di coalizioni di dimensioni significative in un quadro politico tendenzialmente bipolare: l'applicazione della soglia più elevata del 4%, rispetto all'1,5%, ai partiti che non confluiscono in alcuna coalizione oppure facciano parte di coalizioni che non raggiungono la soglia del 15% assolve appunto a questa specifica funzione.

Il seggi vengono quindi ripartiti proporzionalmente, con il metodo D'Hondt, tra i gruppi di liste non esclusi. A questo punto si deve verificare se la distribuzione proporzionale dei seggi soddisfa le due condizioni di cui si è già fatto cenno: la prima che garantisca al Presidente eletto di avere una maggioranza che lo sostenga in seno al Consiglio, la seconda che garantisca alla minoranza di avere una quota minima di seggi che le consenta di svolgere efficacemente il ruolo di opposizione in Consiglio.

Nel primo caso si verifica se i gruppi di liste collegati al Presidente eletto abbiano già ottenuto il 60% o il 55% dei seggi, arrotondato all'unità più vicina, a seconda che il Presidente sia stato eletto con più o meno del 45% dei voti: ove ciò non si verifichi scatta un premio di maggioranza, che comporta l'attribuzione ai gruppi di liste collegati con il Presidente della percentuale dei seggi predetta, e l'attribuzione dei seggi residui agli altri gruppi di lista: i due aggregati di seggi, quelli complessivamente attribuiti ai gruppi di maggioranza e quelli attribuiti a tutti gli altri gruppi, sono quindi nuovamente ripartiti con lo stesso metodo tra i gruppi di liste.

Nel secondo caso si verifica se i gruppi di liste non collegati al Presidente eletto abbiano ottenuto almeno il 40% dei seggi, arrotondato all'unità più vicina: ove ciò non si verifichi si attribuiscono a tali gruppi questa percentuale di seggi e i seggi residui ai gruppi collegati al Presidente eletto: come prima, i due aggregati di seggi sono nuovamente ripartiti tra i gruppi di liste con il metodo d'Hondt.

La distribuzione partitica dei seggi si conclude e si passa alla distribuzione territoriale: i seggi ottenuti da ciascun gruppo di liste viene suddiviso tra le liste che lo compongono in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna lista nel proprio collegio, rapportati al totale dei voti espressi a favore delle liste ammesse in quel collegio: ma anche in questo caso opera una clausola correttiva del sistema proporzionale a salvaguardia della rappresentanza territoriale, in base alla quale la somma dei seggi attribuiti alle liste presentate in ciascun collegio deve essere esattamente pari al numero di seggi spettante al collegio in base alla popolazione residente.

Le ulteriori misure per favorire la pari opportunità tra i generi

Adempiendo alla direttiva contenuta nell'art. 12 dello Statuto, la legge regionale, oltre alle "quote rose" imposte ai partiti in sede di formazione delle liste, prevede due ulteriori misure per favorire la pari opportunità tra i due generi.

In primo luogo una misura di tipo economico, che rinvia alla legge regionale sul finanziamento dei gruppi consiliari la determinazione di incentivazioni o penalizzazioni di tipo economico nel riparto delle risorse tra i gruppi medesimi; tali misure dovranno operare solo qualora il genere meno rappresentato non raggiunga almeno un terzo dei seggi del Consiglio.

La seconda misura riguarda invece la campagna elettorale e obbliga i partiti ad assicurare la presenza paritaria dei candidati di entrambe i generi nei programmi di comunicazione politica e di dare ai candidati uomini e alle candidate donne pari evidenza nella realizzazione dei messaggi autogestiti.

Le misure per favorire la rappresentanza della minoranza slovena

La legge statutaria contiene anche alcune misure finalizzate a favorire la presentazione e la rappresentanza in seno al Consiglio regionale di liste presentate da partiti o gruppi politici espressivi della minoranza slovena. Si tratta di misure che non garantiscono in ogni caso la presenza in Consiglio dei candidati di tali liste, in quanto per riservare dei seggi a determinate minoranze linguistiche sarebbe stata necessaria un'espressa previsione statutaria (che è contenuta infatti nella proposta di revisione statutaria presentata dal Consiglio regionale al Parlamento).

Una prima serie di misure serve ad agevolare la presentazione delle liste in questione: si prevede il dimezzamento del numero di firme minimo necessario per la sottoscrizione delle liste e si limita la necessità della sottoscrizione delle liste ai soli collegi dove è maggiormente presente la minoranza slovena (Trieste, Gorizia e Udine), esonerando quindi dalla sottoscrizione le liste presentate nei collegi di Tolmezzo e Pordenone.

Una seconda serie di misure riguarda invece l'accesso alla rappresentanza in seno al Consiglio regionale ed opera solo per quei gruppi di liste presentati da partiti o gruppi politici espressivi della minoranza slovena che si siano collegati, espressamente a tal fine, con un altro gruppo di liste della stessa coalizione: in tal caso al gruppo di liste presentato dal partito espressivo della minoranza, qualora non ottenga alcun seggio con l'applicazione delle regole ordinarie di trasformazione dei voti in seggi viste sopra e purché ottenga una cifra elettorale regionale non inferiore all'1% del totale delle cifre elettorali regionali di tutti i gruppi di liste, viene attribuito uno dei seggi consiliari ottenuti dall'insieme formato dai due gruppi di liste collegati (le cui cifre elettorali vengono sommate ai fini della trasformazione dei voti in seggi). Il seggio ottenuto dal gruppo di liste della minoranza è poi attribuito alla lista che ha avuto la più alta percentuale di voti nel collegio.

Il rinvio ad una successiva legge della disciplina del procedimento elettorale e dell'organizzazione degli uffici elettorali

La legge statutaria si limita a definire le regole essenziali del sistema elettorale: mancano invece quelle disposizioni che servono a rendere applicabili concretamente le nuove regole, e in particolare la disciplina del procedimento elettorale (i termini e le modalità con cui devono essere compiuti i vari atti e operazioni elettorali) e l'organizzazione dei vari uffici elettorali. Tali materie sono demandate ad una successiva legge regionale da approvarsi con il procedimento ordinario. Una norma transitoria prevede che in mancanza di tale legge attuativa, le prossime elezioni regionali continuino a svolgersi con il sistema elettorale transitorio previsto dalla legge cost. 2/2001.

[A cura del Servizio per l'assistenza giuridico-legislativa in materia di affari istituzionali](#)
[Segreteria generale>Area giuridico legislativa](#)