

RAFFAELLA MIRANDA

POTESTÀ STATUTARIA E FORMA DI GOVERNO REGIONALE:
DATI ATTUALI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari sulla forma di governo. – 2. La dimensione dell'autonomia statutaria sulla scelta della forma di governo regionale: gli elementi inderogabili – 2.1. (*Segue*) Il rapporto di fiducia. – 3. Gli elementi di potenziale diversificazione delle soluzioni statutarie sulla forma di governo regionale: l'elezione diretta del Presidente e la clausola «*aut simul stabunt, aut simul cadent*». – 4. L'indicazione costituzionale e la reale portata dell'autonomia statutaria. – 5. Rilievi conclusivi.

1. *Considerazioni preliminari sulla forma di governo.* – L'espressione forma di governo indica, come noto, il modo in cui sono allocate fra i supremi organi dello Stato le diverse funzioni; considerando sia come gli stessi organi siano formati, sia i rapporti che intercorrano fra di loro. Ci si riferisce, in altri termini, al complesso delle relazioni riguardanti gli organi istituzionali con riguardo alla distribuzione tra gli stessi del potere politico¹. Si tratta, com'è evidente, di una nozione notevolmente relazionale, ricavata tramite l'identificazione e la definizione dei rapporti ritenuti costitutivi: ossia, al fine di determinare la forma di governo, si considera non tanto la connotazione del singolo organo quanto, piuttosto, le relazioni intercorrenti tra gli stessi. Tale concetto ha, indubbiamente, una peculiare validità ai fini di una analisi scientifica; validità consentita a condizione che non si arrivi ad una sorta di «monadismo concettuale ovvero alla costruzione di una serie di astratti ideal-

¹ C. TUCCIARELLI, *Autonomia e vincoli del legislatore statale e regionale nell'attuazione della legge costituzionale n. 1 del 1999. Un aggiornamento*, in www.federalismi.it (4 dicembre 2003) evidenzia la definizione che di forma di governo ha finora dato la Corte costituzionale come «forme e strumenti di distribuzione fra i diversi organi della funzione di governo». L'A. al riguardo richiama l'ottima ricostruzione della nozione *de quo* effettuata da C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in *Commentario della Costituzione*, art. 121, 122, 123, 126 - supplemento, legge Costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, Zanichelli, *Foro it.*, Bologna-Roma 2002, 75 ss.

tipi»² che prescindano, cioè, dalle inscindibili e ulteriori relazioni in cui si concreta ogni singola forma di governo; non si può, in altri termini, trascurare il contesto ordinamentale in cui le forme di governo si trovano ad operare e ignorare i principali fattori condizionanti, quali la forma di stato, il sistema elettorale ed il sistema partitico. La forma di governo rappresenta quindi una formula avente carattere da un lato normativo, dall'altro sociologico³. Il criterio classico di distinzione delle forme di governo, basato sul grado di separazione dei poteri, non è efficace nè utilizzabile se non contestualizzato alla luce di fattori extra-giuridici che influenzano la forma di governo pur senza stravolgere radicalmente la realtà istituzionale⁴. In questa prospettiva, è possibile l'individuazione, nell'ambito della tradizionale classificazione⁵ di sensibili variazioni rispetto al modello preconstituito. Sulla base della componente giuridica si modella il *genus* della forma di governo, qualificata tramite quell'insieme di norme giuridiche, scritte o non scritte, dalle quali non può prescindersi. Nell'ambito, poi, di questo genere i fattori extra-giuridici e le regole convenzionali che ad essi fanno capo possono specificare un sotto-tipo piuttosto che un altro. S'individuano, cioè, generi a fattispecie aperta suscettibili, poi, di essere qualificati da fattori extra giuridici.

In riferimento all'ambito regionale è noto che il potere di stabilire la forma di governo⁶ è riservato allo Statuto. In tal modo, è sancito il principio per cui la determinazione dei caratteri dell'organizzazione politica della Regione è elemento integrante dell'autonomia e deve, pertanto, appartenere alla potestà statutaria regionale. Questa prospettiva è, poi, confermata dall'art. 114, Cost. che

² In tal senso v. F. PASTORE, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, in www.cahiers.org che richiama gli insegnamenti del Prof. Michele Scudiero.

³ Al riguardo v. L. ELIA, *Forme di governo*, in *Enc. del dir.*, vol. XIX, Milano 1994, 5. L'A. critica M. GIANNINI che nella *Prefazione a Burdeau, Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, contrappone in maniera troppo drastica momento sociologico e momento giuridico, aspetti conoscitivi ed aspetti normativi della forma di governo.

⁴ Così L. ELIA, *op. cit.*, 9 «Le forme di governo dello Stato democratico non possono più essere né studiate né classificate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal sistema dei partiti».

⁵ Al riguardo v. C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di Governo*, Padova 1973, 343; G. PITRUZZELLA, *Forma di Governo regionale*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma 1994, 4; M. VOLPI, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Torino 1998, 25 ss.

⁶ Al riguardo v. A. BARBERA, *La elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali, meglio la soluzione transitoria?*, in *Quad. cost.*, 1999, 572 ss.; C. TUCCIARELLI, *Legislazione di principio e forma di governo regionale*, in www.federalismi.it (19 maggio 2005).

pone accanto a poteri e funzioni propri (anche) delle Regioni, la potestà statutaria. Al riguardo, nella scelta della forma di governo pur astenendosi dall'applicazione di modelli rigidi e uniformi, non si può prescindere dall'analisi di schemi e concetti di teoria generale.

Con riferimento alla tripartizione classica occorre soffermarsi su alcuni elementi peculiari delle singole forme di governo che saranno utili in riferimento all'ambito regionale.

Di quella presidenziale è da evidenziare, *in primis*, l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, che non è legato all'organo legislativo da un rapporto di fiducia. Tale impianto istituzionale tende ad ottenere efficienza e stabilità dell'azione di governo con l'attribuzione della funzione di indirizzo politico al capo dell'Esecutivo mediante la legittimazione popolare.

Un simile assetto organizzativo non è, tuttavia, immune da rischi. L'investitura diretta sia dell'Assemblea Parlamentare, sia dell'Esecutivo, per il tramite del suo Presidente, espone al rischio del c.d. governo diviso, ossia l'elezione di un Presidente e di una maggioranza parlamentare di orientamenti politici opposti. In tal modo si può creare un forte conflitto istituzionale che il Presidente dovrebbe eliminare o emarginando il Parlamento, con mezzi che potrebbero essere al limite della legalità o della costituzionalità; ovvero accordandosi con le forze di opposizione governativa (ma di maggioranza parlamentare) così da poter conseguire un ampio consenso e ottenendo, comunque, la possibilità di amministrare. Tale risultato potrebbe comportare il mutamento del programma politico e, di conseguenza, alterare il rapporto con la maggioranza popolare che ha scelto un determinato indirizzo. Inoltre, in tal modo la conflittualità aggirata, ma non rimossa, tra Esecutivo e Legislativo condurrebbe a un indebolimento dell'azione di governo che nega quella stabilità ed efficienza che si assume come il punto di forza del presidenzialismo. Infine, a tale forma di governo sono connaturati i rischi di sproporzionata personalizzazione del potere politico quale preoccupante degenerazione verso modelli autoritari, fenomeno alimentato proprio dal tentativo di aggirare l'ostacolo accennato dell'opposizione parlamentare nell'azione di governo.

Un sottotipo di forma di governo a componente parlamentare e presidenziale è la c.d. forma di governo di tipo semi - presidenziale. Quest'ultima, infatti, presenta sia elementi della forma di governo presidenziale, quale l'elezione diretta del Capo dell'esecutivo, sia elementi di quella parlamentare, quale l'esistenza di un rap-

porto fiduciario che lega il Governo al Parlamento. In tal modo si cerca di utilizzare al meglio i punti di forza dei due tipi di forma di governo ottenendo la stabilità dell'esecutivo tramite l'elezione diretta del vertice dello stesso e la rappresentatività dell'Assemblea data dal legame fiduciario tra Esecutivo e Legislativo. Il regolare funzionamento di tale sistema è inscindibilmente ancorato alla presenza di un partito, o di una coalizione, che abbiano forza e consenso tali da poter rappresentare sia il Capo dell'esecutivo sia la maggioranza parlamentare. In mancanza di questa condizione potrebbe verificarsi una situazione tale per cui sarebbe estremamente difficoltoso, se non addirittura impossibile, governare: il Presidente si troverebbe, infatti, legato dal rapporto fiduciario ad una maggioranza parlamentare di orientamento politico opposto e, pertanto, con obiettivi di governo non conformi ai propri.

Con riguardo alla forma di governo parlamentare è da rilevare la caratteristica fondamentale della presenza di tre organi diversi tra i quali deve conservarsi un costante equilibrio. Come riferisce Burdeau⁷: «tali organi non sono estranei l'uno all'altro in una stessa maniera. Da un lato abbiamo infatti il potere deliberativo e dall'altro il potere esecutivo, costituito dagli altri due organi. Tutta la complessità del sistema parlamentare è racchiusa nella formula seguente, il cui tenore è assai significativo: due poteri e tre organi». In tal senso, al Capo dello Stato e ai ministri che a lui si affiancano è affidato il potere esecutivo; al Parlamento il potere legislativo. Tuttavia, come riferisce l'Autore non si tratta di organi estranei, tant'è che i ministri sono nominati dallo stesso Presidente della Repubblica e sono responsabili di fronte al Parlamento. Questa responsabilità dei ministri comporta la necessaria fiducia delle Camere al fine di governare. Il Presidente della Repubblica, pertanto, nella scelta dei ministri deve tenere nella necessaria considerazione la volontà dell'Assemblea. In tale senso l'Esecutivo viene inteso quale emanazione permanente dell'organo titolare del potere legislativo per il tramite del rapporto fiduciario, di cui è conseguenza la responsabilità dei ministri.

La forma di governo parlamentare, dunque, consiste in «un regime dualistico nel quale il potere statale è diviso fra due titolari destinati a collaborare dato che, pur essendo ciascuno indipendente nella sua sfera di attività, entrambi non hanno alcun potere senza un reciproco aiuto»⁸. Secondo l'autorevole dottrina non sono

⁷ Cfr. G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, ed. Comunità, Milano 1950, 105.

⁸ *Id.*, *op. cit.*, 113.

essenziali, per la sussistenza della forma di governo parlamentare, altri istituti che impropriamente si ritengono necessari: quali la titolarità del potere di scioglimento delle Camere e l'incompatibilità tra cariche esecutive e legislative. Questi ultimi elementi non sono decisivi al fine di qualificare una forma di governo quale parlamentare. Il dato che essi siano previsti nella Carta costituzionale indica la effettiva condizione in cui si realizza la formula tipizzata. In tal senso, la concreta situazione dipenderà piuttosto dall'importanza attribuita al sistema elettorale ovvero all'iniziativa legislativa ovvero all'assetto centralizzato o meno dell'intero ordinamento statale. Si tratta, com'è evidente, di varianti che subiscono il grado di democratizzazione dell'intero sistema. Non sono principi essenziali del parlamentarismo quanto di conseguenze del carattere distintivo del regime parlamentare: la forma di governo parlamentare è fondata innanzitutto sull'uguaglianza e la collaborazione dei poteri.

In altri termini, al fine di preservare l'equilibrio attuato dal parlamentarismo ed evitare che l'un potere invada la sfera d'azione dell'altro sono previsti i principi della responsabilità ministeriale e dello scioglimento delle Camere. Pertanto, il dualismo e la collaborazione dei poteri giustificano l'azione reciproca che Parlamento e Governo esercitano l'uno sull'altro.

In tal senso, il parlamentarismo implica, da un lato, un rapporto fiduciario necessario ma non sufficiente che lega l'Esecutivo all'Assemblea e dall'altro, un Esecutivo che «procede» dal Parlamento; la mera presenza di un rapporto fiduciario in un sistema in cui il Governo non sia espresso dal Parlamento, ma soprattutto non sia collaboratore dello stesso, non sarebbe sufficiente a contrassegnare come parlamentare un modello istituzionale. In altri termini, se il Governo è «emanazione» del Parlamento ciò implica l'esistenza del carattere necessario della fiducia; viceversa non sempre il rapporto fiduciario implica che il Governo sia promanazione del Parlamento: in tal caso non vi sarà parlamentarismo. Per cui o il Governo è emanazione e strumento del capo dell'Esecutivo (ed in tal caso non vi è parlamentarismo, bensì presidenzialismo), ovvero è proiezione ma, soprattutto, collaboratore del Parlamento⁹.

Tuttavia, il sistema parlamentare è contraddistinto da un'estrema variabilità. Lo schema descritto va integrato da elementi non essenziali per la determinazione in senso parlamentare della forma di governo, ma fondamentali per la formazione dei vari sottotipi del parlamentarismo. Così, la versatilità che caratterizza tale

⁹ Così L. ELIA, *op. cit.*, 16.

forma di governo può comportare varianti in ordine alla dislocazione del potere di indirizzo politico, al sistema partitico e al funzionamento del rapporto Esecutivo – Legislativo¹⁰. Nell'insieme il sistema parlamentare risulta, pertanto, un complesso di diversi sottotipi, anche eterogenei tra loro, accomunati dalla divisione dei poteri, dall'uguaglianza e dalla collaborazione fra gli stessi: ciò che realizza il rapporto fiduciario. Vi sono, così, varianti che prescindono dall'indicazione della Giunta esecutiva da parte del Parlamento e, ciononostante, continuano ad appartenere al *genus* parlamentare. È il caso del c.d. neo-parlamentarismo, o semiparlamentarismo¹¹, sistema caratterizzato dall'elezione a suffragio diretto del Primo Ministro contestuale alla scelta dei membri del Parlamento, cui il Governo resta legato dal vincolo di fiducia; il venir meno di tale legame fiduciario determina la cessazione della legislatura sulla base della clausola «*simul stabunt, simul cadent*»; è quest'ultima che rende possibile la qualifica in senso parlamentare della forma di governo. Diversamente, la fiducia parlamentare sarebbe relegata ad un ruolo secondario, in quanto aderirebbe solamente ad una scelta operata dal titolare di un organo direttamente investito dal popolo, perdendo il suo ruolo determinante.

La titolarità del potere di indirizzo politico alla sola Assemblea legislativa e la configurazione del potere esecutivo come mero esecutore della volontà parlamentare, invece, sono gli elementi che caratterizzano il c.d. sistema assembleare. Problema dibattuto è se esso sia da qualificarsi quale mera variante del sistema parlamentare o, piuttosto, come sembra più corretto, meriti un'autonoma tipizzazione. Tuttavia, nella pratica, tale sistema si è, in parte, realizzato in modo differente dal modello teorico: pur rimanendo l'effettiva primazia dell'Assemblea, il Governo ha riscattato una certa valenza dialettica. Sulla base degli insegnamenti di Burdeau, secondo cui l'elemento caratterizzante la forma di governo parlamentare è la collaborazione dei poteri e l'uguaglianza fra gli stessi, il sistema assembleare prevedendo una netta supremazia dell'Assemblea e un'alterata dislocazione dei poteri a favore di questa,

¹⁰ Anche se in relazione a tali ultimi due fattori bisogna porre cautela, in quanto la forma di governo parlamentare non comporta mai, in nessun sottotipo, la concentrazione del tutto del potere di indirizzo politico in uno dei due termini della relazione fiduciaria, a meno di non voler comportare uno snaturamento dell'essenza stessa del parlamentarismo. In tal senso non sembra, infatti, corretto considerare la forma di governo assembleare (su cui v. *infra*) una mera variante del parlamentarismo.

¹¹ Il termine neo-parlamentarismo è introdotto nel 1961 da M. DUVERGER, *VI République et le régime présidentiel*, Parigi 1961, 7 ss.

non può essere considerata una *species* del più ampio *genus* della forma di governo parlamentare.

Infine, s'impone un'ulteriore precisazione: come evidenziato forma di Stato, forma di Governo e sistema dei partiti sono fattori di una relazione in cui, quali variabili di un sistema, al modificarsi di una grandezza variano tutte le altre in ragione della loro elasticità. Così, nell'ambito della forma di governo parlamentare l'esistenza di un rigido bipartitismo può determinare un'evoluzione del parlamentarismo ove il potere di indirizzo politico si concentri in un soggetto (pre)scelto dal partito parlamentare vincitore evitando una dialettica eccessiva con le situazioni extra parlamentari. In tal modo, si verifica una concentrazione di funzioni in un unico soggetto che determina una tendenza alla personalizzazione. Per tale motivo questo sistema si avvicina progressivamente ad un modello di tipo presidenziale senza però permutarsi, in virtù della persistenza del rapporto fiduciario tra Legislativo ed Esecutivo¹².

L'assenza di una definita contrapposizione tra il partito di governo e quello dell'opposizione genera, invece, una forma di governo parlamentare multipartitica. Essa viene, classicamente, distinta in due ulteriori categorie: forma di governo parlamentare a multipartitismo temperato ed estremo. La prima è caratterizzata da una pluralità di partiti non esasperata: mentre nella forma di governo a bipartitismo rigido la maggioranza è assegnata all'unico partito *leader*, in quest'ipotesi è realizzata da una coalizione di diversi partiti. È evidente come in un assetto simile la stabilità politica è notevolmente influenzata dalla capacità dei partiti di maggioranza di osservare gli accordi presi, sulla base dei quali hanno fondato la coalizione. Nei sistemi parlamentari a multipartitismo estremo l'eccessiva frammentazione dei voti obbliga a formare coalizioni tra un numero elevato di schieramenti partitici al fine di poter conseguire la maggioranza. In tal caso si crea un condizionamento tale, costituito dai patti sulla base dei quali si realizza la coalizione, da depotenziare, nella sostanza, il Capo del Governo. Di

¹² Un sistema ibrido che mostra molteplici elementi di somiglianza con quello appena descritto è quello che fu introdotto per le Regioni italiane dalla esaminata l. 43/95. Tale disciplina considerava indirettamente candidato alla presidenza della Regione il capogruppo della coalizione di partito maggiormente votato, introducendo un espediente per realizzare, a Costituzione invariata, un sistema che si avvicinasse all'elezione diretta del Capo dell'Esecutivo.

Anche a livello nazionale la riforma del sistema elettorale, negli ultimi anni, è al centro del dibattito politico in Italia; non essendo questa la sede dove affrontare tali problematiche si rinvia a F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale in Italia (1948-2008)*, Carocci Editore, 2008, 5 ss.

fatto questi si trova condizionato dai vari partiti che appoggiano l'alleanza di governo. La riprova di ciò è evidenziata dalla difficoltà nella scelta dei membri del Governo: il capo dell'esecutivo, infatti, dovendo soddisfare i diversi alleati politici, è, in parte, vincolato nella scelta dei ministri. Tutto ciò a scapito dell'omogeneità dell'organo esecutivo e della stabilità dello stesso.

Per esigenze di completezza, passando ad analizzare brevemente la forma di governo direttoriale¹³ occorre rilevare che essa è caratterizzata da una concentrazione di poteri nell'organo legislativo, con una conseguenziale prevalenza dello stesso. L'Assemblea nomina l'Esecutivo che in tal senso «deriva» dall'organo legislativo; tuttavia, i due organi non sono legati da un rapporto fiduciario: la derivazione si esaurisce nel momento delle elezioni e non prosegue nel rapporto fiduciario. Vi è, quindi, una separazione strutturale dell'Esecutivo; il mandato conferitogli è, infatti, irrevocabile; pertanto, esso ha la garanzia di poter governare per un determinato periodo di tempo¹⁴.

La sovraordinazione dell'Assemblea non comporta la dipendenza della titolarità dell'esecutivo all'instaurarsi di un rapporto fiduciario, perché questa supremazia è presente non tanto in relazione ai soggetti titolari degli organi (rispetto ai quali la superiorità si esaurisce nell'atto elettorale), bensì con riguardo ai provvedimenti da adottare. L'Assemblea può, infatti, indirizzare e influenzare in senso positivo o negativo l'esercizio dell'autorità esecutiva. Conseguenzialmente, nella forma di governo direttoriale non sono presenti organi monocratici di vertice, poiché non può riconoscersi nell'organizzazione direttoriale un vero Premier e le funzioni del capo dello Stato sono lasciate all'Assemblea. Il successo di tale sistema soltanto per la realtà elvetica è conferma del dato che, oltre alle previsioni legislative, le forme di governo sono strettamente connesse ai fattori c.d. extra-giuridici e alla forma di Stato. In tale esperienza, l'assenza di una reale soggettività nazionale comporta che il popolo trovi nell'Assemblea un elemento di coesione: l'esigenza di garantire la preminenza dell'organo rappresentativo deriva, pertanto, dalla necessità «di riconoscere e tutelare le diversità geografiche, etniche, linguistiche e religiose presenti nel Paese

¹³ Come noto la realizzazione tipica di Stato caratterizzato dalla forma di governo direttoriale è la Svizzera. In realtà anche in Uruguay è stato sperimentato un temporaneo Governo direttoriale, nei periodi 1919-33 e 1952-66. Ma sulle profonde differenze si rinvia a F. RAITO TRABUCCO, *Un sistema di governo sui generis: il Direttorio*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2008, 130 ss.

¹⁴ Nel caso specifico della forma di governo elvetica si tratta di quattro anni.

senza che nessun gruppo possa avere la prevalenza sugli altri»¹⁵. Inoltre, la forma di Stato federale presente in Svizzera può contemperare il multipartitismo, favorito dal sistema elettorale proporzionale, con una grande stabilità ed efficacia dell'Esecutivo. Il Consiglio Federale, infatti, riesce a esprimere nella sua composizione il pluralismo etnico e politico, rimuovendo la conflittualità che necessariamente scaturirebbe dalla presenza di diversi ceppi sociali.

2. *La dimensione dell'autonomia statutaria sulla scelta della forma di governo regionale: gli elementi inderogabili.* – «L'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione». Così in modo lapidario la Corte costituzionale nel 2003¹⁶ ha fugato ogni dubbio sulla totale autonomia delle Regioni in materia statutaria, pur in presenza di taluni vincoli. Questi limiti riguardano i contenuti che la Costituzione pone come inderogabili allo Statuto regionale. Con riferimento agli organi istituzionali¹⁷ della Regione, è inderogabile, ovviamente, l'attribuzione al Consiglio della titolarità della funzione legislativa, in cui rientra anche il potere, *ex art. 121, Cost., co. 2 ult. parte*, di formulare proposte di legge alle Camere¹⁸. In tal modo, le Regioni possono partecipare all'attività di indirizzo politico statale¹⁹. In base

¹⁵ M. VOLPI, *op. cit.*, 30.

¹⁶ Il riferimento è alla sentenza 21 ottobre 2003, n. 313, in particolare punto 7.4 del considerato in diritto. Al riguardo cfr. il commento di A. LUCARELLI, *Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio regionale*, in www.federalismi.it

¹⁷ Riguardo agli organi regionali è oramai risolta la disputa circa il numero chiuso degli organi regionali. Nonostante, a prima vista, la disposizione costituzionale parrebbe indicare tassativamente gli unici tre organi della Regione, molti argomenti sono stati tratti a favore della possibilità di ampliarne il numero attraverso lo statuto o la legge. Anzitutto la stessa Costituzione, agli artt. 117 e 130, contempla(va) l'esistenza nell'organizzazione regionale di altri organi, rispettivamente enti pubblici regionali e Comitato di controllo sugli atti degli enti locali. La lettera dell'art. 121 sembra, poi, permettere un ampliamento del numero: la disposizione, infatti, recita: «Sono organi della Regione» e non «Gli organi della Regione sono», quasi a voler sottolineare che non si tratti di un elenco tassativo. La Corte costituzionale, investita del problema, ha, a sua volta, accettato la formazione di ulteriori organi regionali, purché non venga compromessa la posizione della Giunta, organo esecutivo della Regione. Al riguardo v. Corte costituzionale, sentenza 10 marzo 1983, n. 48; più ampiamente vd. M. CARLI, *art. 121-122*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO, (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna 1990, 5.

¹⁸ Da tale funzione T. MARTINES, *Studio sull'Autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 124 ss. deduce il riconoscimento dell'autonomia politica delle Regioni.

¹⁹ In tal senso cfr., ad esempio, art. 21, co. 2, lett. b), dello Statuto della Regione Marche (legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 – pubbl. in *B.U.R.* 15 marzo

alla citata disposizione e all'art. 22 della l. 10 febbraio 1953 n. 62, sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali, al Consiglio regionale è, infatti, attribuito il potere di iniziativa legislativa «semplice e costituzionale, né si vede perché detta iniziativa debba essere limitata a materie d'interesse regionale, potendo, al contrario, avere ad oggetto proprio l'indirizzo politico generale dello Stato, salva sempre la facoltà delle Camere di trasformare la proposta in legge dello Stato»²⁰.

In relazione alle competenze del Consiglio il secondo comma dell'art. 121, Cost. consente il conferimento di «altre funzioni» da parte della Costituzione e delle leggi. Questa parte seconda del comma non essendo stata modificata dalla legge costituzionale 1/99²¹, perdendo, forse, l'opportunità di ricevere interpretazione autentica, non è stata affrontata nel dibattito in aula precedente all'approvazione della legge. Pertanto, sembra opportuno ritenere, come precedentemente alla riforma del '99, che debba trattarsi di funzioni di politica amministrativa e di partecipazione ad attività dello Stato. Esclusa l'attività amministrativa ed esecutiva assegnata alla Giunta dovrebbe trattarsi di atti amministrativi generali, cioè aventi applicazione su tutto il territorio della Regione e necessari per lo svolgimento della stessa attività amministrativa. Si pensi all'approvazione di «piani e programmi aventi valenza generale adottati dalla Giunta»²²; ovvero dei «principi generali dell'organizzazione amministrativa della Regione»²³. Si ha, quindi, una norma aperta che prevede il conferimento al Consiglio di altre funzioni. Al riguardo, la Costituzione non precisa il rango della legge di conferimento delle ulteriori funzioni al Consiglio: non è indicato, cioè, se sia necessaria una legge regionale ovvero statale, o indifferentemente di entrambe. Anche in tal caso, non rinvenendo alcun ausilio dal dibattito in aula antecedente all'approvazione della legge, la

2005, n. 1 – mod. con legge statutaria 22 gennaio 2008, n. 2, pubbl. in *B.U.R.* 31 gennaio 2008, n. 10) secondo cui il Consiglio «approva proposte di legge da presentare al Parlamento e delibera in ordine alla richiesta di referendum abrogativo relativo a leggi e atti equiparati dello Stato e di referendum popolare sulle leggi costituzionali».

²⁰ *Id.*, *op. cit.*, 125.

²¹ Si tratta, ovviamente, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni», pubbl. in *G.U.* 22 dicembre 1999, n. 299.

²² In questo senso, cfr. art. 16, co. 3, lett. *a*) dello Statuto ligure (Legge statutaria 3 maggio 2005 n. 1 – pubbl. in *B.U.R.* 4 maggio 2005, n. 4 – coordinata con la legge statutaria 5 ottobre 2007 n. 1, pubbl. in *B.U.R.*).

²³ Cfr. art. 21, co. 2, lett. *g*), Stat. Regione Marche.

questione deve essere risolta in base ad un'interpretazione sistematica delle norme costituzionali relative alla materia regionale. Già il previgente testo della Costituzione specificava, all'art. 123, che le materie inerenti l'organizzazione interna della Regione fossero rimesse all'esclusiva competenza dello Statuto. In base all'intento ispiratore della legge costituzionale 1/99 emerge, in maniera alquanto univoca, che solo lo Statuto può disciplinare l'organizzazione interna dei diversi organi regionali: una diversa soluzione, infatti, permetterebbe, di fatto, l'ingerenza dello Stato nella disciplina dell'organizzazione della Regione²⁴. È lo Statuto la sede in cui la Regione deve effettuare scelte coerenti e armoniose con la forma di governo prescelta che diano stabilità all'assetto selezionato e tutelino ruoli e competenze dei diversi organi regionali.

La riforma del 1999 non ha depotenziato il Consiglio, ma ne definisce meglio i rapporti con gli altri organi e l'allocatione dei rispettivi poteri. In tal senso, il potere legislativo dell'Assemblea dovrebbe essere coadiuvato anche tramite una rete di informazione, sia all'interno con un'efficiente condivisione di informazioni, sia all'esterno mediante un'adeguata diffusione²⁵. Per valorizzare il ruolo

²⁴ Tuttavia, diversamente dispone la Regione Lombardia che consente che il Consiglio eserciti anche qualsiasi funzione «conferitagli da norme costituzionali, statutarie e da leggi dello Stato e della Regione» (v. art. 14, co. 1, legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1, pubbl. in *B.U.R.* 1° suppl. ord. del 31 Agosto 2008, n. 35).

²⁵ Al riguardo, T. GROPPi e altri, *I nuovi statuti delle Regioni*, in V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Quaderni di Astrid, Bologna 2004, 100, afferma che «Da valorizzare è, soprattutto, il ruolo della opposizione consiliare, visto che in una forma neoparlamentare la prima distinzione è tra maggioranza e opposizione più che tra giunta e consiglio. Così come all'inizio della consiliatura si formalizzano la maggioranza, e la nomina della Giunta e del suo Presidente, altrettanto dovrà avvenire per l'opposizione che procederà alla scelta del proprio leader dandone poi comunicazione al Presidente del consiglio regionale. Naturalmente potendo esservi (come infatti c'è) più di una opposizione, l'elezione consiliare del leader ha (anche) la funzione di individuare la «maggiore opposizione», ferme restando per le altre forze politiche di minoranza tutte le necessarie garanzie (costituzione di gruppi consiliari, ecc.). Analogamente a quanto avviene in seno alla maggioranza, peraltro, anche l'opposizione dovrebbe avere facoltà di rinnovare o revocare – con una apposita mozione di fiducia o sfiducia – il proprio leader. L'elezione di un leader dell'opposizione produrrebbe il vantaggio di incentivare il candidato «miglior perdente» per la Presidenza a restare in Consiglio, anziché uscirne (per altre cariche, ovvero per semplice abbandono), perché l'istituzionalizzazione di un suo ruolo in Consiglio darebbe comunque la possibilità di adempiere bene a un mandato popolare comunque ricevuto. Quanto alle prerogative, il leader dell'opposizione consiliare dovrebbe rappresentare ufficialmente l'opposizione in Aula, ad esempio riconoscendogli le stesse facoltà riconosciute dallo Statuto o dal

del Consiglio e rendere al massimo efficiente la sua funzione potrebbe essere utile un organismo che si occupi dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (c.d. A.I.R.)²⁶ Tramite l'A.I.R. che rientra nel più ampio *genus* dell'Analisi Economica del Diritto (tanto in un'accezione positiva – descrittiva²⁷, quanto in una normativa - prescrittiva)²⁸ si avrebbe un valido supporto nell'esplicazione della funzione legislativa. In pratica, si tratterebbe di compiere una sorta di «prognosi postuma» circa l'effetto delle emanande normative. L'A.I.R. consentirebbe di mettere in evidenza i vantaggi e gli svantaggi delle nuove disposizioni, orientando il decisore regionale verso l'assunzione di talune scelte piuttosto che di altre. Così, si scongiurerebbe anche il rischio, spesso ricorrente, di eccesso di regolamentazione (norme troppo numerose, inutilmente dettagliate, invadenti, restrittive della libertà d'azione) o di un ingiustificato difetto di essa. Tramite l'A.I.R., invece, sarebbe possibile verificare se un determinato intervento sia realmente indispen-

regolamento consiliare alla iniziativa di una minoranza qualificata (un quarto, un terzo, un decimo) dei consiglieri regionali per l'attivazione di taluni strumenti: verifica del numero legale, votazioni con registrazione dei nomi, istituzione di commissioni di inchiesta, richiesta di indagini conoscitive in Consiglio e in commissione, ecc. L'opposizione dovrebbe poi disporre di staff e risorse autonome, non dipendenti da decisioni dei singoli Gruppi, della Giunta e neanche della maggioranza consiliare». Pur non essendo questa la sede ove approfondire le problematiche evidenziate dall'A. sembra corretto evidenziare che le proposte effettuate pur comportando un notevole risultato in termini di efficienza potrebbero incontrare un limite nel conseguente aumento della spesa pubblica.

²⁶ Lo strumento dell'A.I.R. nasce dalla necessità di far fronte al problema di una produzione normativa talvolta disorganica che spesso portava molti Stati a un appesantimento dei propri meccanismi di funzionamento. In particolare, in Europa, tale esigenza ha comportato, nel giugno 2002, la Comunicazione della Commissione sul Piano d'azione «semplificare e migliorare la regolamentazione» (COM 278 del giugno 2002), che propone fra le azioni da attuarsi ad opera della Commissione, l'analisi di impatto delle principali iniziative legislative e politiche, e l'istituzione di uno strumento di analisi di impatto integrato e proporzionato sulle iniziative legislative e politiche della Commissione medesima. In Italia, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000, ha definito i tempi e le modalità di effettuazione dell'analisi tecnico normativa (A.T.N.) e dell'Analisi dell'impatto della regolamentazione (A.I.R.), disponendo anche una prima fase sperimentale, della durata di un anno, rivolta inizialmente alle amministrazioni centrali, e conclusasi nel luglio 2001, in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed ai regolamenti ministeriali ed interministeriali.

²⁷ Tale tipo di analisi si basa sul tentativo di anticipare gli effetti delle diverse regole giuridiche e le conseguenze di diverse scelte normative applicate alle stesse ipotesi.

²⁸ L'analisi normativa compie un passo ulteriore rispetto a quella positiva, proponendo la soluzione più efficiente a tutti gli attori del diritto, dal legislatore al giudice.

sabile e assicurare, anche con l'utilizzo di analisi costi/benefici, la scelta della migliore opzione regolativa. In quest'ottica va, ad esempio, letta l'istituzione da parte della Regione Abruzzo, *ex art. 27 Stat. Reg. Abruzzo*²⁹, del c.d. Comitato per la legislazione³⁰.

Con riferimento alle competenze della Giunta la perentorietà con cui il terzo comma dell'art. 121, Cost. dispone che la Giunta è l'organo esecutivo della Regione e non dell'Assemblea indica che non è mera esecutrice della volontà assembleare, ma responsabile dell'amministrazione regionale; pertanto è detentrica insieme col Consiglio dell'indirizzo politico regionale, sia tramite la presentazione di disegni di legge al Consiglio, sia nella fase dinamica di attuazione del programma politico.

Riguardo alle attribuzioni della Giunta è dibattuta la questione circa la possibilità di delegazione di funzioni amministrative ai singoli membri della Giunta creando, quindi, una sorta di dicasteri regionali. Al riguardo il testo costituzionale dà rilevanza solamente alla Giunta nel suo complesso e non, invece, ai singoli assessori. Pertanto, una delegazione di funzioni ai singoli membri è possibile e si rende necessaria per una più agile ed efficiente amministrazione, senza giungere ad una «dicasterializzazione» delle funzioni regionali³¹; in tal senso va intesa, ad esempio, la disposizione dello Statuto calabrese secondo cui «Il presidente ripartisce tra gli assessori l'esercizio delle funzioni per settori organici di materie»³².

Nell'ottica delineata si inserisce anche la responsabilizzazione diretta del vertice dell'Esecutivo. Il Presidente rappresenta la Regione: la rappresentanza è di tipo istituzionale, cioè una relazione rappresentativa che non sorge «né dalla volontà del rappresentato né costitutivamente dalla legge, ma in via necessaria dalle relazioni

²⁹ Cfr. l. regionale 28 dicembre 2006, n. 47, pubbl. in *B.U.R.* 10 gennaio 2007, n. 1.

³⁰ Nella stessa prospettiva andrebbe letta la disposizione *ex art. 26* dello stesso Statuto rubricato alla «funzione di controllo» secondo cui «1. Il Consiglio regionale predispone gli strumenti per esercitare la funzione di controllo, per valutare gli effetti delle politiche e per verificare il raggiungimento dei risultati previsti. 2. Le leggi, per l'espletamento delle funzioni di controllo e valutazione, possono prevedere clausole valutative che disciplinano dati e informazioni che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire».

³¹ Del resto, mentre all'art. 92, Cost. è disposto che «il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri», in nessuna disposizione del Titolo V della Costituzione vi è un esplicito riferimento ai singoli componenti della Giunta.

³² V. art. 35, co. 5, l.r. del 19 ottobre 2004 n. 25, pubbl. in *B.U.R.* 12 febbraio 2005 n. 25.

derivanti dall'organizzazione di un'istituzione»³³. Si tratta di una rappresentanza che contemporaneamente è sia giuridica che politica. La prima si esprime in relazione ai terzi (nella firma degli atti regionali, nella stipula dei contratti, nella rappresentanza in giudizio della Regione, etc.); la seconda implica poteri di direzione, di coordinamento, di indizione dei referendum, la promulgazione delle leggi regionali, l'emanazione dei regolamenti regionali.

In tal senso, si può distinguere³⁴ tra funzioni assolutamente vincolate del Presidente nel suo potere di rappresentanza, quali l'indizione dei referendum o la convocazione della prima adunanza del Consiglio ovvero ancora il potere di promulgazione³⁵; e funzioni di rappresentanza politica della Regione nei rapporti con gli organi statali. In questa prospettiva i concreti interessi che il Presidente della Regione deve rappresentare sono da vedersi in quelli dell'intero ordinamento regionale³⁶. Pertanto, la Costituzione dispone la preminenza funzionale del Presidente, innanzitutto, nei confronti della Giunta di cui non è più *primus inter pares*. In questo senso, va inteso l'inciso nel disposto dell'art. 121, Cost. secondo cui «Il presidente della Giunta (...) dirige la politica della Giunta e ne è responsabile»³⁷. Tale indicazione del Presidente come organo che di-

³³ Così G. CHEVALLARD, *La posizione del Presidente della Giunta Regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 926 ss. nonché F. ALBANO, *Il Presidente della Giunta nell'organizzazione regionale*, in *Stato e Regione*, 1978, 76; G. STAFFA, *Il presidente regionale: funzioni e ruolo istituzionale*, in *Stato e regione*, 1977, 14 ss.

³⁴ Cfr. M. CARLI, *art. 121-122, cit.*, 96 ss.

³⁵ Funzioni che E. SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, Napoli 1961, 66 ss., racchiude nella dizione «potere neutro»; ma secondo M. CARLI, *op. cit.*, 96, «tuttavia di un potere neutro sembrano mancare i presupposti minimi, giacché il presidente è eletto da una maggioranza consiliare a capo di un organo, la Giunta, cui è affidato il compito di dare attuazione al programma politico approvato dalla stessa maggioranza, e questo compito incombe anche sul Presidente».

³⁶ E. SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 60 ss.

³⁷ Tale disposizione ha fatto svanire molti dubbi riguardanti l'organizzazione regionale. Il Presidente dirige la Giunta: un'esplicita indicazione che mancava nella precedente formulazione dell'art. 121, Cost. e che aveva indotto a discutere sull'assimilazione del ruolo del Presidente della Regione a quello ricoperto, a livello nazionale, dal Capo del Governo. Si esitava, infatti, ad attribuire al Capo della Giunta reali poteri direttivi, ammettendo solo una primazia qualificata. Gli assertori della prevalenza politica del Presidente nell'ambito della Giunta insistevano, invece, su di una sottigliezza interpretativa: la precedenza, nell'abrogato art. 122, Cost., della parola «Presidente» rispetto ad «Assessori» avrebbe indicato anche un'antecedenza temporale della nomina dell'organo di vertice rispetto alla scelta degli altri amministratori. In forza di tale precedenza, temporalmente confermata anche dalle disposizioni di alcuni Statuti, il Presidente avrebbe potuto partecipare alla scelta dei membri della Giunta; funzione che la Costituzione attribuiva all'esclusiva compe-

rige la politica della Giunta non sottende un'identificazione del Presidente della Giunta con il Capo dello Stato ovvero con il Presidente del Consiglio dei ministri³⁸; bisogna evitare di comparare, necessariamente, le figure istituzionali regionali a quelle dello Stato centrale³⁹. Il riconoscimento al Presidente della direzione e della responsabilità della politica della Giunta va semplicemente interpretato come la volontà di dirimere ogni disputa relativa alla partecipazione del Presidente della Regione, e con esso di tutto l'Esecutivo, alla determinazione e all'attuazione dell'indirizzo politico della Regione. A seguito della l. 1/99, infatti, per la prima volta, la Costituzione collega alla Giunta l'espressione «politica». Anche la partecipazione all'indirizzo politico, del resto, è logica conseguenza del rafforzamento dell'Esecutivo che si è voluto conseguire con la riforma, in modo da fornire al rappresentante della Regione il valore politico necessario per interloquire con il Consiglio.

tenza del Consiglio. L'indicazione degli Assessori da parte del Presidente non solo assicurava l'uniformità politica, ma indicava la prevalenza dello stesso nell'ambito del collegio di cui era posto a capo. Cfr. S. BARTOLE, *Giunta Regionale*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano 1970, 197; nonché S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova 1961, 205.

³⁸ Sostiene, infatti, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 2000, 289 ss. che la posizione del Presidente della Giunta non è paragonabile né a quella del Capo dello Stato, né a quella del Presidente del Consiglio. Dalla prima si distingue per la sua caratterizzazione politica (in contrasto con la neutralità ed imparzialità del Presidente della Repubblica), derivante dalla partecipazione dell'attività della Giunta, di cui ne assume la responsabilità (anche politica): la Corte costituzionale, nella sent. n. 61/57, ebbe a sottolineare, a tal riguardo, come «nessuna corrispondenza può esservi tra un qualsiasi organo regionale e il Presidente della Repubblica, onde il primo senz'altro assuma ed eserciti funzioni che la legge dello Stato applicabile al territorio della Regione affidi al Capo dello Stato, il quale, appunto perché tale, emana atti efficaci anche per le Regioni che dallo Stato sono parti». Dalla seconda si differenzia per il fatto che, mentre il Presidente della Regione può normalmente essere titolare di funzioni amministrative relative a materie di competenza regionale, il Presidente del Consiglio solo eccezionalmente e *ad interim* può assumere la responsabilità di singoli dicasteri. E. SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 66 ss., sostiene che il Presidente della Regione non si possa paragonare né al Presidente del Consiglio dei Ministri, né al Presidente della Repubblica, in quanto avrebbe in sé caratteri dell'uno e dell'altro, quindi li conterrebbe entrambi ma non potrebbe identificarsi con nessuno dei due.

³⁹ Il che si è indubbiamente verificato fino a pochi anni orsono, tanto da indurre parte della dottrina a considerare come le Regioni si concretassero in «quindici calchi in sedicesimo del modello parlamentare allora operante a livello nazionale» (così si esprime R. BIN, *Reinventare i Consigli*, in *Il Mulino*, 2000, 456). E sui motivi di ciò che portò a fare della Regione per molti anni un mero ente autarchico negandole la dovuta autonomia e rendendola, *sic et simpliciter*, un centro di decentramento di funzioni dello Stato, cfr. M. SCUDIERO, *Crisi del sistema Italia e prospettive del Regionalismo*, in *Le Regioni*, 1993, 36 ss.

Con riferimento alle competenze del Presidente, inoltre, occorre soffermarsi sul potere *ex art.* 121, Cost. di promulgare le leggi. Bisogna precisare se, in tale funzione, il Presidente sia titolare di un potere di controllo sugli atti normativi, assumendo, quindi, una posizione analoga a quella del Capo dello Stato, ovvero debba contenersi meramente a manifestare la decisione del Consiglio. Nel silenzio delle fonti normative si è ritenuto⁴⁰ che dovrebbe analogicamente applicarsi al Presidente della Regione la disciplina fissata all'art. 74, Cost., riconoscendogli, pertanto, un pieno potere di controllo sugli atti che è chiamato a promulgare⁴¹. Ciò soprattutto a seguito delle riforme del Titolo V che hanno comportato la scomparsa dell'istituto dell'apposizione del visto per la legge regionale e la posizione di supremazia per il Presidente della Regione. Tale forma di controllo ovviamente non può arrivare al potere di rifiutare la promulgazione delle leggi. Alla questione si collega il tema dell'istituzione di appositi organi di garanzia statutaria a cui affidare funzioni consultive e di controllo delle leggi e dei regolamenti regionali. Al riguardo la Corte costituzionale⁴² ha ritenuto legittima l'istituzione di tali organi che abbiano funzioni meramente consultive. In tale prospettiva diviene possibile la creazione di organi *ad hoc* che possano esprimere pareri su leggi emanande e regolamenti. In tal senso, ad esempio, si considerino il Comitato di garanzia statutaria istituito dalla Regione Lazio (cfr. art. 68 Stat. Regione Lazio)⁴³; la Consulta statutaria della Regione Calabria (cfr.

⁴⁰ S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Padova 1955, 205 ss.

⁴¹ Al contrario ritiene che non vi sarebbe alcun potere di controllo in capo al Presidente della Regione L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova 1958, 69 ss.; analogamente M. CARLI, *op. cit.*, 96 inserisce la funzione di promulgazione tra quelle assolutamente vincolate. Al riguardo, è inoltre, da notare che antecedentemente alla riforma del 2001 poteva forse ritenersi inutile o superfluo un ulteriore controllo svolto dal Presidente, in virtù del diverso *iter* formativo ove era previsto anche il controllo e visto da parte del Commissario di Governo. Del resto, si trattava pur sempre di un organo (il Presidente) che doveva effettuare un controllo su un organo sovra-ordinato (il Consiglio). Tuttavia, poiché si riteneva che, da una corretta lettura dell'art. 127 della Cost., emergeva che il visto potesse essere rifiutato solo in casi tassativamente previsti e tra questi non figurava l'illegittimità formale, si concludeva che il controllo sulla legittimità formale residuasse al Presidente della Giunta, essendo escluso un tale controllo dalla competenza di organi statali. Per tutti v. T. MARTINES - A. RUGGERI, *Lineamenti di Diritto Regionale*, Milano 2000, 107.

⁴² Cfr. Corte costituzionale, sentenza 6-15 dicembre 2004, n. 378 (in particolare il punto 9 del considerato in diritto) che interveniva sullo Statuto umbro che aveva istituito una c.d. commissione *ad hoc*.

⁴³ Legge statutaria, 11 novembre 2004, n. 1 «Nuovo statuto della Regione Lazio» pubbl. in *B.U.R.* 7 maggio 2005, n. 18.

art. 57 Stat. Regione Calabria)⁴⁴; il Collegio di garanzia statutaria della Regione Toscana (cfr. art. 57 Stat. Regione Toscana); e il Consiglio statutario della Regione Puglia (cfr. art. 47 Stat. Regione Puglia)⁴⁵. In ogni caso non si tratta sempre di pareri facoltativi o obbligatori, che se negativi comportano esclusivamente l'obbligo di riesame e non di conformazione. Non si possono avere, infatti, pareri vincolanti o addirittura conformi; diversamente, il Consiglio si troverebbe depauperato della funzione normativa che ad esso spetta. Ancora, talvolta sono prefigurate delle ipotesi in cui in caso di nuova approvazione ancora difforme da quanto espresso nel parere sia necessaria una maggioranza qualificata ovvero un obbligo motivazionale. In quest'ultimo senso si è espressa la Corte costituzionale nel 2006⁴⁶ che ha affermato che in tal caso «nessuna limitazione viene a soffrire la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimane intatta sia nelle materie sia nell'estensione della sua capacità regolativa. L'introduzione di un particolare, eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni. Inoltre, la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerte agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa». La necessità di maggioranze qualificate o assolute⁴⁷, in linea teorica non è preclusa dalla Carta costituzionale, in quanto tale soluzione, da un lato non sottrae al Consiglio la funzione legislativa, dall'altro assicura una funzione di garanzia statutaria all'organo appositamente istituito⁴⁸.

⁴⁴ L.r. 19 ottobre 2004 n. 25, «Statuto della Regione Calabria» pubbl. in *B.U.R.* 12 febbraio 2005, n. 25 integrata da L.r. 20 aprile 2005 n. 11, «Integrazione della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, recante «Statuto della Regione Calabria» pubbl. in *B.U.R.* 6 agosto 2005, n. 31.

⁴⁵ L.r. 12 maggio 2004 n. 7, pubbl. in *B.U.R.* del 12 maggio 2004 n. 57.

⁴⁶ Cfr. Corte costituzionale sentenza 20 gennaio 2006, n. 12; Al riguardo numerosi sono stati i commenti fra cui M. TIMIANI, *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo* (1 marzo 2006), in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it/site; S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *le Regioni*, 2006, 778 ss.

⁴⁷ V. artt. 68, co. 8, Stat. Lazio; 57, co. 7, Stat. Calabria.

⁴⁸ Concorda in tal senso A. CARDONE, *op. cit.*

In base all'ultima parte dell'art. 121, Cost. «Il Presidente dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale». Al riguardo è discusso⁴⁹ il fondamento e la funzione di una così vasta e complessa attribuzione. In particolare, si è dibattuto se il Presidente, nel dirigere le funzioni amministrative che lo Stato delega alla Regione, operi come organo della Regione stessa, o, secondo l'istituto dell'avvalimento, debba considerarsi organo statale. In tale ultimo senso, la Regione perderebbe il suo carattere costituzionale nell'esercizio di tali funzioni a favore di uno spiccatamente amministrativo, al pari di un qualsiasi ente autarchico territoriale. Pur residuando dubbi circa la competenza della Giunta come organo collegiale e di un possibile intervento del Consiglio in materia⁵⁰ è da ritenere, quindi, che il Presidente operi come organo della Regione.

La «regola» dell'autonomia statutaria ha indubbi riflessi sull'assetto dei centri di produzione normativa. La deroga prevista all'ultimo comma dell'art. 122, Cost., collegata al disposto del primo comma del successivo art. 123, Cost., estende la portata dello Statuto a tutti i profili attinenti all'assetto istituzionale, in sintonia con la forma di governo scelta; ne consegue che gli Statuti possono (salvo il vincolo dell'appartenenza della funzione legislativa al Consiglio) incidere sulla dislocazione della funzione normativa tra Consiglio e Giunta. Si tratta di uno strumento nodale a disposizione della Regione per un'equilibrata allocazione del potere politico. In altri termini, lo Statuto può equilibrare i ruoli dei diversi organi regionali, anche tramite l'attribuzione del potere regolamentare, sulla base della forma di governo prescelta. Così uno Statuto che preveda il sistema, astrattamente possibile, dell'elezione indiretta e al contempo l'allocazione della potestà regolamentare solo al Presidente della Regione sarebbe alquanto contraddittorio⁵¹. In una Regione che sceglie una forma di governo in cui vi sia un'Assemblea forte, anche la distinzione tra il potere legislativo ed il potere regolamentare deve riflettere la preminenza dell'Assemblea elettiva⁵².

⁴⁹ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Milano 1965, 369 ss.

⁵⁰ Ad entrambi i quesiti fornisce risposta affermativa G. BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, 369.

⁵¹ In tal senso v. A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti (a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)*, in www.forumquadernicostituzionale.it (28 ottobre 2003).

⁵² La ricostruzione in base alla quale la novella costituzionale del 1999 avrebbe sostituito la riserva in favore del Consiglio con una riserva in favore della Giunta non trova supporto alcuno nella formulazione letterale della disposizione, la quale,

Come evidenziato dalla Corte costituzionale⁵³, il silenzio della Costituzione e l'abrogazione con la riforma del '99 dell'esplicita attribuzione della potestà regolamentare al Consiglio è strettamente collegato agli «equilibri di forza fra gli organi regionali che si vengono ad instaurare all'atto dell'approvazione dello Statuto»⁵⁴. Il si-

semplicemente, non prendendo posizione sul punto, lascia aperta la soluzione. Del resto, non potrebbe neanche ritenersi che la qualificazione della Giunta come organo esecutivo della Regione comporti implicitamente la titolarità esclusiva della potestà regolamentare, trattandosi di una qualificazione mutuata dalla precedente formulazione dell'art. 121, Cost. In base all'art. 1 della legge 1/99 si è ritenuto che il legislatore avesse stabilito una titolarità esclusiva della Giunta della potestà regolamentare, operando una sorta di trasposizione del principio che vede il potere regolamentare esercitato dal Governo. L'assenza di un riferimento alle competenze consiliari al riguardo, più che risolversi nel carattere esclusivo della competenza facente capo alla Giunta, sembrerebbe rimarcare la «normale» titolarità di quest'ultima, avallata, peraltro, dalla formula della «emanazione», contrapposta a quella della «promulgazione». In tal senso cfr. G. FALCON, *Regole e ruoli: la difficile identità regionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, 471 ss. Viceversa, non è possibile attribuire all'art. 1 un significato più ampio di quanto la sua interpretazione letterale suggerisca: la citata disposizione non fa altro che eliminare una disposizione senza prevedere alcuna surrogazione, rimanendo così gli Statuti svincolati dall'attribuire la funzione regolamentare in capo alle Giunte ovvero in capo ai Consigli.

⁵³ Il riferimento è alla sentenza 21 ottobre 2003, n. 313 ove, come giustamente nota E. BALBONI, *Il ruolo degli Statuti: «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione»*, in www.forumcostituzionale.it (22 ottobre 2003), «con un argomento cristallino ed aderente al testo costituzionale, (la Corte, ndr.) detta il tema con cui ogni futuro ragionamento sull'autonomia statutaria regionale dovrà – è il caso di dirlo – armonizzarsi». Ma v. altresì nella ord. 87/2001, con la quale la Corte costituzionale ha avuto modo di statuire che la l. cost. 1/1999 «ha eliminato l'obbligatorietà della approvazione dei regolamenti da parte del Consiglio regionale o in altri termini ha consentito di fare venire meno la riserva di esclusiva competenza dei Consigli regionali del potere di adottare regolamenti; nonché successivamente 29 ottobre 2003, n. 324/03 e 13 gennaio 2004, n. 2 reperibili in www.giurcost.it.

In ordine alla controversa questione relativa alla titolarità della potestà regolamentare regionale «a Statuti invariati», la sentenza Tar Lombardia, Milano, sezione III, Brescia, 28 febbraio 2002, n. 868 ha apportato un importante contributo. La terza sezione del Tar Lombardia ha preso decisamente posizione a favore della tesi che esclude l'automatico trasferimento della contesa potestà alla Giunta. Cambiando rotta rispetto ad una precedente pronuncia della medesima sezione (ord. 23 novembre 2000 n. 3827), l'autorità giudicante ha ritenuto «intervenuta solamente l'abolizione della riserva di potestà regolamentare in capo al Consiglio regionale». La riforma costituzionale non stabilendo alcunché di definitivo ha, invero, lasciato «libera ciascuna Regione di individuare, nell'esercizio delle sue prerogative di autonomia costituzionalmente garantita, l'organo titolare della funzione regolamentare».

⁵⁴ In tal senso, cfr. anche S. BARTOLE, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in www.issirfa.cnr.it/1,1.html, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie «Massimo Severo Giannini»; al riguardo afferma A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, in www.forumquadermicostituzionale.it (28 ottobre 2003), «la no-

lenzio su titolarità, natura e dimensione del potere regolamentare, lungi dal configurarsi come una rinunzia da parte del legislatore, fa dello Statuto la sede per la precisa regolazione⁵⁵. La legge cost. 1/99 ha soppresso una riserva che, altrimenti, avrebbe ridimensionato le scelte statutarie sulla forma di governo regionale e sui principi in tema di organizzazione e funzionamento.

Il legislatore costituzionale, muovendosi nella prospettiva del superamento del modello parlamentare – assembleare, ha attenuato anche la sua più evidente proiezione sul sistema delle fonti, ravvisabile nell'attribuzione esclusiva del potere normativo al Consiglio regionale; in tal modo le Regioni, per il tramite dello Statuto, scelgono la forma di governo e l'assetto normativo con essa più coerente⁵⁶.

Tra l'altro l'abrogazione citata consente il superamento di rilevanti problemi interpretativi generati proprio dalle incertezze che causava la contestuale attribuzione al Consiglio della competenza legislativa e di quella amministrativa⁵⁷.

vella costituzionale un'indicazione di tendenza ad ogni modo la dà; ed è per il riequilibrio nei rapporti tanto tra le istituzioni, quanto (conseguentemente) tra le fonti. Il che vale quanto dire che, in via di principio, come regola appunto, la potestà regolamentare sia da considerare ormai transitata in capo alla Giunta. Se, perciò, lo statuto vuol superare la regola stessa, vincendo la presunzione a favore dell'integrale passaggio alla Giunta della potestà in parola, mi pare che si trovi obbligato a dirlo espressamente».

⁵⁵ Cfr. al riguardo A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 2001, 208 ss.

⁵⁶ La previsione *ex art.* 121, Cost. della competenza del Presidente della Regione a «emanare» e non a «promulgare» i regolamenti regionali non comporta automaticamente un riparto di competenze regolamentari, se non limitatamente alla forma di governo così come prospettata dal legislatore costituzionale. Non sarebbe stato coerente introdurre l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, rendere la formazione della Giunta autonoma dal Consiglio, se poi la guida politica e l'amministrazione della Regione fossero rimaste interamente soggette alla volontà del Consiglio e alle norme da esso disposte: si sono allentati i vincoli che legavano il Presidente al Consiglio e lo si è dotato di poteri decisionali e normativi del tutto autonomi, limitando i poteri normativi del Consiglio. L'aver abrogato la riserva consiliare del potere regolamentare era un passo obbligato, ma il tutto in un disegno ben delineato della forma di governo così come disposta in Costituzione. Pertanto, la prospettiva delineata deve ritenersi valida solo nel caso in cui gli Statuti non modificchino l'assetto determinato in Costituzione.

⁵⁷ Così si esprime R. BIN, *Reinventare i Consigli*, *cit.*, 451 «Nessun dubbio che fosse un'anomalia l'attribuzione del potere regolamentare all'assemblea legislativa: un'anomalia, è chiaro, in un sistema istituzionale, come quello impostosi di fatto nelle Regioni, fortemente orientato alla forma parlamentare e dotato di un imponente apparato burocratico». Siffatto assetto depotenziava la Giunta priva di significativi strumenti per esercitare la funzione esecutiva, della quale era pur sempre

A questo punto occorre rilevare che nella maggior parte delle Regioni, che ad oggi hanno adottato il proprio Statuto, è stata effettuata una scelta attributiva del potere regolamentare alla Giunta. Del resto, tale opzione offre notevoli opportunità allo sviluppo della produzione normativa regionale, da un lato, incrementando il ricorso alla fonte regolamentare laddove non sia necessaria l'emanazione della legge⁵⁸, dall'altro, potendo rilanciare la funzione legislativa del Consiglio.

Tuttavia, devono essere segnalate alcune eccezioni. Così lo Statuto abruzzese (art. 13 Stat. Regione Abruzzo) assegna la potestà regolamentare al Consiglio, disciplinandone il procedimento di approvazione (art. 37), con la possibilità di iniziativa della Giunta e dei singoli Consiglieri regionali (art. 36). Anche la Regione Marche sceglie di assegnare la potestà regolamentare al Consiglio «salvo i casi in cui le leggi regionali ne demandino l'approvazione alla Giunta» (art. 35, co. 2, Stat. Regione Marche).

In altri casi, se anche formalmente il potere è attribuito alla Giunta, sono riconosciuti al Consiglio importanti poteri di in-

titolare *ex art.* 121, co. 3, Cost. Del resto anche la Corte costituzionale, nella sentenza 30 dicembre 1985, n. 371, relativamente all'art. 121, Cost., ritenne che «gli Statuti delle Regioni ordinarie sono univocamente concordi nel senso di consentire al solo Consiglio l'adozione di regolamenti». L'esperienza aveva, inoltre, messo in luce i «difetti» di un tale impianto: l'attribuzione del potere legislativo e regolamentare al Consiglio aveva ridimensionato il ricorso allo strumento regolamentare, al quale era stata preferita la fonte legislativa. Se il Consiglio regionale poteva esercitare con forma di legge qualunque potere normativo assegnato alla Regione, la titolarità della funzione regolamentare diveniva astrusa e addirittura un intralcio nella gestione delle leggi; ciò, soprattutto, per il fatto di preferire un controllo esperito dal Governo (oggi abrogato), come disposto per le leggi regionali dall'art. 127, Cost., al controllo svolto dalle Commissioni governative sugli atti amministrativi, *ex art.* 125, Cost. inoltre, il fatto di non aver concesso alla Giunta uno strumento necessario per l'esercizio delle sue attribuzioni in materia esecutiva aveva portato a prassi al limite della costituzionalità, quali l'esercizio di funzioni sostanzialmente normative attraverso circolari. Al riguardo afferma A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi e domani*, Torino 2001, 59 «I regolamenti, insomma, hanno ugualmente proliferato ma rivestiti di forme diverse (con tutti i limiti e gli inconvenienti che se ne sono, naturalmente, avuti) e, comunque, riproducendo ed, anzi, ancora di più esibendo quel carattere di mediocre fattura (sul piano qualitativo) che, in generale, connota la gran parte della produzione legislativa regionale». La prassi aveva, del resto, dimostrato l'insufficiente attitudine delle Assemblee politiche a predisporre discipline normative comprensive di aspetti organizzativi o di dettaglio e, pertanto, meglio definibili dall'organo amministrativo determinando la tendenza a tollerare l'esercizio di compiti di natura normativa da parte delle Giunte. In tal senso, *cf.* M. CARLI, *op. cit.*, 207.

⁵⁸ Infatti, storicamente la coincidenza delle funzioni nel Consiglio regionale ha determinato una sostanziale preferenza per lo strumento legislativo, invece, che quello regolamentare.

fluenza. Gli Statuti di Puglia (art. 44, co. 2, Stat. Regione Puglia), Toscana (art. 42, co. 2, Stat. Regione Toscana), Umbria (art. 39 Stat. Regione Umbria)⁵⁹, Lazio (art. 47 Stat. Regione Lazio) e Liguria (art. 50 Stat. Regione Liguria)⁶⁰ dispongono che i regolamenti prima dell'approvazione finale siano sottoposti al parere obbligatorio delle apposite commissioni consiliari. Indubbiamente, poiché è un parere obbligatorio ma non vincolante, il potere resta attribuito alla Giunta. Pur tuttavia, non si può fare a meno di notare che, in virtù del legame che si instaura fra Esecutivo e Legislativo, e che deve mantenersi per tutta la consiliatura, la Giunta può essere fortemente influenzata dall'opinione della Commissione⁶¹.

In taluni casi l'allocatione del potere regolamentare alla Giunta non è effettuata direttamente dallo Statuto, ma si prevede la necessità di una legge di conferimento che ne disciplini i principi e le modalità. In tal senso è, ad esempio, lo Statuto del Piemonte⁶² all'art. 27, comma 2. In questo senso, tali disposizioni potrebbero essere interpretate come attuazione di un principio di legalità inteso in senso rigido che impone un'esplicita attribuzione da parte della legge di ogni potere all'Esecutivo. Tuttavia, pur in questa ottica, dovrebbe essere sempre lo Statuto, quale primaria legge della Regione, ad attuare il principio di legalità. Mentre, alla legge ordinaria dovrebbe residuare il solo compito della disciplina di dettaglio: le disposizioni circa il procedimento e i limiti della potestà regolamentare non possono trovare disciplina nello Statuto ma nella legge regionale (in tal senso, si muove lo Statuto della Calabria, all'art. 43, co. 3).

Pertanto, sono molte le soluzioni prospettabili da parte degli Statuti che devono ancora essere approvati: si potrebbero riservare talune ipotesi di regolamenti al Consiglio, così come stabilito da molte Regioni, ad esempio, per i regolamenti delegati dallo Stato nelle materie *ex* art. 117, co. 2, Cost.⁶³; ovvero prevedere regola-

⁵⁹ L.r. 16 aprile 2005 n. 21, «Nuovo Statuto della Regione Umbria», pubbl. in *B.U.R.* 22 ottobre 2005, n. 42.

⁶⁰ Legge statutaria 3 maggio 2005 n. 1 coordinata con la legge statutaria 5 ottobre 2007 n. 1.

⁶¹ Lo Statuto dell'Emilia Romagna prevede all'art. 28 che l'intervento consiliare sia limitato ad un giudizio di conformità del regolamento allo Statuto ed alla legge.

⁶² L.r. 4 marzo 2005 n. 1, pubbl. in *B.U.R.* 2 luglio 2005, n. 26.

⁶³ Così ad esempio è stabilito dallo Statuto della Regione Toscana all'art. 42 co. 3; lo Statuto laziale all'art. 23, co. 2, lett. o) riserva all'Assemblea l'approvazione dei «regolamenti delegati dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione»; lo Statuto ligure differenzia i vari tipi di regolamento. Così «I regolamenti regionali di esecuzione e di attuazione delle leggi regionali e degli atti nor-

menti del Presidente, degli assessori⁶⁴ o di altri organi amministrativi, magari relativi solo alla mera esecuzione. In realtà è discussa la modalità collegiale o monocratica in cui può esplicarsi la potestà regolamentare regionale. In base ad un primo rilievo si osserva che la immutata formulazione dell'art. 121, co. 3, Cost., nella parte in cui definisce la Giunta come organo collegiale – associata alla tendenza degli Statuti ad escludere la natura di organi esterni dei singoli assessori – porterebbe a rifiutare l'esercizio monocratico della potestà regolamentare. Secondo una diversa prospettiva l'esercizio monocratico sarebbe conforme al modello previsto in via derogatoria dalla l. 1/99. Così, se si sceglie la forma di governo disciplinata in Costituzione sarebbe ammissibile un potere normativo del solo Presidente allo scopo di indirizzare e coordinare l'attività dell'Esecutivo, così come per i singoli assessori, analogamente a quanto previsto a livello nazionale per i Ministri.

2.1. (*Segue*) *Il rapporto di fiducia*. – In base alla Carta costituzionale il Consiglio regionale è legato all'organo esecutivo da un rapporto di fiducia. Uno stretto e indissolubile legame, tale da far ritenere che il fondamento della disciplina della forma di governo regionale, più che nell'art. 122, Cost., debba essere ravvisato nel disposto dell'art. 126, Cost.

In verità, la Carta Costituzionale non dispone espressamente che il Presidente neo-eletto e l'Esecutivo debbano ottenere la fiducia dall'Assemblea. Tuttavia, il disposto costituzionale presuppone che tra Legislativo ed Esecutivo debba instaurarsi e mantenersi un rapporto di fiducia; lo confermano i commi secondo e terzo dell'art. 126, Cost. che disciplinano la mozione di sfiducia nei confronti del Presidente⁶⁵. L'istituto si fonda sulla c.d. inversione del-

mativi comunitari da quelli delegati dallo Stato sono approvati dalla Giunta regionale, previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente da rendersi nel termine di trenta giorni trascorso il quale si intende favorevole»; mentre al secondo comma dell'art. 50 è stabilito che «I regolamenti delegati dallo Stato nonché quelli di esecuzione e di attuazione di leggi statali sono approvati dall'Assemblea Legislativa»; lo Statuto calabrese all'art. 16 co. 2, lett. p) riserva al Consiglio «i regolamenti nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato nel caso di delega della potestà regolamentare alla Regione».

⁶⁴ Lastratta configurabilità di regolamenti assessoriali è ammessa da Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano 2000, 145 ss. a due condizioni: che tali atti assumano rilevanza esterna e che si collochino, nel sistema delle fonti, in una posizione subordinata ai regolamenti della Giunta.

⁶⁵ In questo senso v. S. GAMBINO, *Statuti regionali e «armonia» con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (5.9.2003).

l'onere della prova: «la mozione non dimostra più l'esistenza di una maggioranza, bensì ne registra la scomparsa»⁶⁶.

L'indispensabile nesso che intercorre tra Assemblea ed Esecutivo influenza, conseguentemente, il rapporto tra i supremi organi regionali. Pertanto, è stato fondamentale, dopo la riforma del '99, definire la natura derogabile o imperativa di tale relazione, perché, ammettendola come cogente, il rapporto di fiducia diviene vincolo costituzionale dal quale lo Statuto non può prescindere nella determinazione della forma di governo.

Dall'analisi della disposizione del secondo comma dell'art. 126 della Carta non sembrerebbe esserci alcun dubbio: «Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione». Individuate le regole per la presentazione e l'approvazione della mozione di sfiducia, non vi è, poi, alcun riferimento al sistema d'elezione del Presidente regionale. Ciò in quanto il permanere del rapporto fiduciario non è circoscritto alla sola ipotesi di diretta investitura popolare del Capo dell'esecutivo.

Al riguardo, è indispensabile il raccordo con il successivo terzo comma dello stesso art. 126, Cost. che prevede nuove elezioni nel caso di approvazione della mozione di sfiducia, facendo espresso riferimento al «Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto». Tuttavia, benché esista un collegamento logico tra il secondo e il terzo comma citati, si ritiene⁶⁷ che l'esistenza del rapporto di fiducia e la disciplina della mozione di sfiducia siano indipendenti dal sistema di elezione del Presidente⁶⁸.

⁶⁶ A. BARBERA, *Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale. Commento alla legge 25 marzo 1993 n. 81*, Rimini 1994, 141.

⁶⁷ T. GROPPI, *Commento alla Legge Costituzionale 1 del 1999*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2000, 444 ss. Analogamente R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimenti e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, 527 «Certamente ogni Statuto, anche quello che non manterrà la forma di governo privilegiata dalla Costituzione, dovrà attenersi alle regole indicate dal nuovo art. 126 a proposito della presentazione e dell'approvazione della mozione di sfiducia». Ancora in tal senso F. SORRENTINO - R. CALVANO, *Modificato l'assetto istituzionale delle regioni: perplessità sulla riforma*, in *Corriere Giuridico*, 2000, 425 ss. «L'apparente ampia possibilità di scelta circa la forma di governo regionale trova subito una smentita nelle disposizioni dell'art. 126, che prevedono e disciplinano il rapporto fiduciario tra Consiglio e Presidente».

⁶⁸ Tra l'altro, anche per il terzo comma dell'art. 126, Cost. era stata ipotizzata una valenza indipendente dalle scelte statutarie. In relazione all'automatico scio-

In questa prospettiva l'istituto delle automatiche elezioni in caso di abdicazione della maggioranza consiliare acquista un significato diverso in base al contesto istituzionale in cui si verifica.

In presenza di un sistema basato sull'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo comporta la fine delle divergenze instauratesi tra Consiglio ed Esecutivo, entrambi partecipi della volontà popolare; in altre ipotesi potrebbe operare quale strumento della maggioranza per far cadere una giunta di minoranza e/o ottenere nuove elezioni che rafforzino maggiormente la maggioranza stessa⁶⁹.

Pertanto, sebbene il Presidente e la Giunta regionale assumano le proprie funzioni senza necessità di chiedere fiducia all'Assemblea⁷⁰, il legame fiduciario è comunque presupposto.

Al riguardo, è da rilevare che allo stato attuale nessuno statuto prevede l'obbligo da parte della Giunta di chiedere la fiducia all'inizio della consiliatura. Ciò, in quanto in caso di elezione diretta del Presidente questa omissione va intesa quale volontà di tutelare la scelta effettuata dal corpo elettorale, tanto da ritenerla vincolante anche per l'Assemblea.

glimento del Consiglio, in caso di dimissioni dell'Esecutivo conseguenti alla mozione di sfiducia, la ripetizione della stessa previsione, oltre che all'art. 4, anche all'art. 5 della l. cost. 1/99, cioè nell'ambito delle disposizioni transitorie, avrebbe indicato che la regola non fosse circoscritta alla sola ipotesi di diretta investitura del capo della Regione. Non sarebbe stato logico ripetere una stessa disposizione per più volte in una stessa legge, a meno che questo non avesse nelle varie allocazioni valore diverso: pertanto, quanto disposto all'art. 4 della legge costituzionale avrebbe modificato in senso definitivo l'art. 126, Cost., indipendentemente dalle decisioni dello Statuto regionale; al contrario, la medesima disposizione di scioglimento dell'organo consiliare conseguente alla sfiducia dell'esecutivo contenuta all'art. 5 della legge avrebbe avuto valore meramente transitorio. Tale teoria cede, però, di fronte a due rilievi. In primo luogo, proseguendo nella lettura dello stesso art. 5 della l. cost. 1/99 «Si procede parimenti a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta in caso di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del Presidente». È evidente una ripetizione anche per quelle cause di scioglimento del Consiglio regionale, legate a circostanze personali e non politiche relative al Presidente della Giunta e quindi connesse alla sola ipotesi di una sua elezione diretta. In secondo luogo, l'art. 126, Cost. termina disponendo che «In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio». La natura avversativa dell'espressione interrompe la continuità col resto dell'articolo, sottolineando che soltanto l'ultima disposizione vale «in ogni caso», ossia a prescindere dalle scelte elettorali dello Statuto. Tale disposizione dell'articolo è stata criticata, in quanto si afferma che si doterebbero gli Statuti, quali che siano le modalità prescelte per l'investitura dell'Esecutivo, di un'*escamotage* per procedere allo scioglimento del Consiglio senza passare per le strettoie della mozione di sfiducia, cfr. S. GAMBINO, *Autonomia statutaria, culture politiche e «nuovo regionalismo»*, in *Osservatorio sul federalismo*, www.federalismi.it.

⁶⁹ In tal senso T. GROPPI, *op. ult. cit.*, 449.

Tuttavia, proprio in virtù del legame fiduciario tra maggioranza e Giunta, che deve rimanere per tutto il periodo del mandato, il Consiglio è tenuto, in taluni casi, all'approvazione del programma di governo (in tal senso v. art. 28 Stat. Regione Emilia Romagna; v. art. 11 Stat. Regione Toscana); ma nella maggior parte degli Statuti approvati, al Consiglio viene solo «illustrato» ovvero «presentato» il programma di governo che può considerarsi già «approvato» dalla volontà popolare (cfr. art. 39 Stat. Regione Liguria; art. 33 Stat. Regione Calabria; art. 42 Stat. Regione Lazio; art. 41 Stat. Regione Puglia; art. 7 Stat. Regione Marche; art. 25, co. 8, Stat. Regione Lombardia; art. 47 Stat. Regione Abruzzo).

Una questione di particolare interesse affrontata dalla Corte costituzionale a seguito dell'approvazione dei primi Statuti riguarda la sfiducia al singolo assessore⁷¹. Al riguardo molti Statuti

⁷⁰ Al riguardo è stata criticata la mancanza, nella l. 1/99, di un qualsiasi riferimento all'istituto della mozione di fiducia, in quanto si ritiene preferibile in virtù della previsione della sfiducia successiva all'instaurazione degli organi regionali la verifica, in concreto, di tale fiducia. Cfr. A. BARDUSCO, *Nuova Costituzione e Statuti regionali. Spunti problematici sulla forma di governo delle Regioni di diritto comune*, in G. MARCHETTI (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano 2000, 19. Inoltre ritiene A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 1999, 1067 ss. ma in particolare 1086, che sarebbe stato utile prevedere come conferma del risultato elettorale la necessità di un voto di fiducia, il quale avrebbe permesso anche e soprattutto l'espressione di un giudizio sul programma politico dell'Esecutivo, «che per la sua vastità e complessità di contenuti, può esser compiutamente apprezzato solo nella sede parlamentare». La mozione motivata di fiducia iniziale avrebbe cioè lo scopo di rilevare, nel programma, la parte qualificante che giustifica l'instaurazione del rapporto di fiducia. In tale ottica potrebbe tuttavia leggersi la disposizione ex art. 50, co. 4, Stat. Regione Piemonte secondo cui nella seduta di insediamento «il presidente presenta la giunta e illustra al consiglio il programma di governo per la legislatura sul quale si apre un dibattito».

⁷¹ Si veda la nota sentenza 12/06 intervenuta sullo Statuto abruzzese, approvato in prima deliberazione, che all'art. 45, comma 3, disponeva che «Il Presidente della Giunta nel caso in cui il Consiglio sfiduci uno o più assessori provvede alla loro sostituzione». Al riguardo la Corte, al punto 4 del considerato in diritto, specifica «Questa Corte ha chiarito che l'ammissibilità della mozione di sfiducia individuale al singolo ministro va inquadrata nella forma di governo parlamentare, che caratterizza la relazione tra Parlamento e Governo, consistente in un'articolazione di rapporti che fa perno sulla responsabilità collegiale del Governo e sulla responsabilità individuale dei ministri, entrambe esplicitamente contemplate nell'art. 95, secondo comma, Cost. (sentenza n. 7 del 1996). Da questo presupposto discende che la diversa forma di governo prevista dalla Costituzione per le Regioni e sinteticamente designata con le parole «Presidente eletto a suffragio universale e diretto» appare «caratterizzata dall'attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e re-

dispongono la possibilità di muovere una censura al singolo assessore, residuando, per lo più, la possibilità di rimozione solo alla Giunta. Così l'art. 43, co. 4, dello Statuto ligure dispone che «L'Assemblea Legislativa può esprimere, a maggioranza assoluta dei propri componenti, motivata censura nei confronti di un singolo Assessore». Analogamente l'art. 71, co. 3, dello Statuto dell'Umbria stabilisce che «Il consiglio regionale può esprimere una censura nei confronti di un singolo assessore mediante mozione motivata e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. Qualora il presidente della giunta non intenda revocare l'assessore, deve motivare tale scelta in aula». Infine, l'art. 37, co. 5, dello Statuto calabrese afferma che «Il consiglio può esprimere, a maggioranza assoluta, la censura nei confronti di un singolo assessore».

Solo lo Statuto delle Marche all'art. 9 dispone la possibilità di una sfiducia *strictu sensu* verso un singolo assessore stabilendo che «Il Consiglio regionale esprime la sfiducia nei confronti di uno o più assessori mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei consiglieri regionali e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei suoi componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione. A seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti di assessori il Presidente della giunta riferisce al Consiglio sulle decisioni di competenza».

3. *Gli elementi di potenziale diversificazione delle soluzioni statutarie sulla forma di governo regionale: l'elezione diretta del Presidente e la clausola «aut simul stabunt, aut simul cadent».* – Pur essendo un elemento che la Costituzione pone come derogabile, l'elezione diretta del Capo dell'Esecutivo è stata recepita da tutte le Regioni che finora hanno adottato il proprio Statuto⁷². Si tratta indubbiamente della modifica reputata necessaria al miglior funzionamento della macchina di governo regionale. Ciò in quanto, la scelta popolare e diretta del Presidente della Regione, crea circuiti di legittimazione e responsabilità politica⁷³. Alla conclusione del

voca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale) (sentenza n. 2 del 2004)».

⁷² Attualmente, al momento in cui si redige il presente lavoro (settembre 2008) si tratta di undici Regioni, Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria.

⁷³ G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, 1999, 419 ss.

mandato il presidente della Regione dovrebbe avere molti meno alibi⁷⁴.

Il meccanismo costituzionale punta a correggere un limite tipico del sistema regionale italiano: la carenza di una classe politica stabile, polarizzata e dedita alle questioni della Regione, responsabile nei confronti degli elettori. Se il Presidente della Regione nel mezzo del suo mandato sceglie di candidarsi al Parlamento nazionale o anche a quello europeo, sulla base della classica «staffetta» alla guida della Regione, spezza il circuito della responsabilità politica. L'insufficiente rappresentatività e forza politica di cui sono state colpite le Regioni italiane sono probabilmente causate anche da una tale «mobilità istituzionale». Il rafforzamento dell'Esecutivo non va inteso solo come maggiori e più ampi poteri da rivendicare nei confronti del Consiglio regionale, ma è soprattutto come una responsabilizzazione nei confronti degli elettori, a cui il Presidente deve presentarsi a conclusione del mandato per rispondere del suo operato; in quel quinquennio deve essere messo in condizione di governare (stabilità dell'Esecutivo e efficienza decisionale dell'assemblea), ma non può sottrarsi al rendiconto finale rinunciando al governo della Regione durante quel periodo nei confronti di chi dovrebbe rispondere a fine legislatura. In tal modo non si dovrebbe avere più un sistema in cui agli elettori è impedito di individuare il soggetto a cui imputare la responsabilità politica delle decisioni pubbliche. Se gli elettori «personalizzano» la legittimazione a guidare la Regione in un soggetto e se questi è impedito ad adempiere alle sue funzioni bisognerà ripristinare il circuito della legittimazione e della responsabilità: chi domanda ed ottiene poteri «forti» non può successivamente essere sostituito che da un altro soggetto direttamente legittimato dagli elettori. La rigidità che la Costituzione propone, e non impone, è necessaria affinché i ruoli regionali non siano più considerati un punto di passaggio in un *cursus honorum* che inevitabilmente comporta danni negli enti locali e nella Regione.

Tuttavia, alla personalizzazione della politica possono conseguire anche effetti negativi. In particolare, la concentrazione in un unico uomo di funzioni dirette di rappresentanza, associata a sistemi elettorali maggioritari, può affievolire la possibilità di rappresentare l'intero corpo elettorale. Il Presidente della Regione rappresenta, indubbiamente, la maggioranza dei votanti; tuttavia, una parte significativa della collettività locale non è in alcun modo rap-

⁷⁴ A. CATALANI, *I nuovi Statuti e la forma di governo delle Regioni*, in G. MARCHETTI (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano 2000, 8 ss.

presentata da «quel» Presidente. Onde evitare un'eccessiva preponderanza del potere del Capo dell'Esecutivo acquistano, allora, rilievo i meccanismi di difesa che evitano la prevaricazione della maggioranza; in tal senso, è proprio lo Statuto che si deve porre quale strumento di equilibrio fra i ruoli attribuiti ai diversi organi della Regione e quale momento di incontro fra le forze di maggioranza e quelle d'opposizione. È per tal motivo che la Costituzione impone, da un lato, che anche i Consigli regionali continuino a mantenere la propria funzione rappresentativa e, dall'altro, che ai Consigli sia legato l'organo esecutivo da uno stretto rapporto di fiducia.

Inoltre, in virtù del maggiore potere acquisito, il Presidente della Regione dovrebbe poter scegliere i membri della propria Giunta prescindendo da accordi e compromessi, in modo che la scelta sia motivata solo dalla ricerca dell'efficienza dell'Esecutivo. Tuttavia, le difficoltà che spesso si verificano nella formazione della Giunta da parte del neoeletto presidente smentiscono che l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo sia sufficiente ad eliminare la ricorrenza del compromesso politico, presente ogni qual volta sia necessaria una coalizione tra più forze politiche per ottenere una maggioranza di governo.

Torna, perciò, la necessità dell'accordo e del compromesso anche nella fase pre - elettorale. Da questo punto di vista, dunque, si è talvolta criticata l'incompletezza della legge costituzionale 1/99; ma non si può essere troppo pretenziosi, in quanto si discute di risultati non ottenibili con una legge: non è possibile modificare in modo sostanziale i comportamenti degli enti istituzionali semplicemente modificando le leggi, trattandosi di effetti che solo lente e durature evoluzioni sociali possono produrre.

Con riferimento all'altro elemento di possibile diversificazione negli Statuti occorre precisare che la clausola in questione opera direttamente su due fronti. In primo luogo, possiede una chiara valenza politica, in quanto tutela da avventate mozioni di sfiducia, cagionate più che dalla responsabilità politica, da pressioni politiche o da mancati accordi e compromessi. In secondo luogo, ricopre una rilevante importanza dal punto di vista costituzionale: l'esigenza di nuove elezioni in caso di crisi di governo rappresenta, infatti, applicazione del principio della sovranità popolare. Il rispetto della volontà popolare e la necessità di una corrispondenza immediata e diretta tra elettori ed eletti richiedono che questi ultimi debbano rispondere del proprio operato nei confronti dei primi. Con questa clausola all'elettore è assicurata, innanzitutto, la scelta di-

retta dei suoi rappresentanti ogni volta che questi si scoprono incompetenti nel gestire gli interessi della collettività; ed è, altresì, garantita la possibilità di far valere, attraverso il voto, la responsabilità politica. Con l'elezione diretta il vertice dell'Esecutivo diviene partecipe della sovranità popolare ed il rispetto della stessa esige che nessuno, se non il popolo, possa sostituirlo.

Pertanto, il voto di sfiducia nei confronti del Presidente (nel caso di forma di governo in cui sia prevista l'elezione diretta del Presidente) e lo scioglimento anticipato del Legislativo (in qualsiasi forma di governo) determinano, *ex art.* 126, co. 3, Cost., con le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio, la necessità di nuove elezioni.

Questa normativa antiribaltone parrebbe restringere ulteriormente l'ambito delle scelte possibili in relazione alla forma di governo, proponendo un'alternativa tra una formula che marcatamente disgiunge e separa l'elezione del Presidente della Giunta da quella del Consiglio e una formula nella quale l'elezione diretta del Presidente è strettamente collegata alla scelta della maggioranza consiliare, analogamente a quanto avviene con riferimento alla elezione del Sindaco e del Presidente della Giunta provinciale. Già si è detto che la necessaria rielezione della Giunta e del Consiglio è imperativa, qualsiasi metodo elettivo del Presidente scelgano le Regioni, solo nel caso di scioglimento anticipato del legislativo; il voto di sfiducia nei confronti del Presidente, invece, comporta il ritorno alle urne solo nel caso di forma di governo che non si discosti da quella prevista in Costituzione. La cessazione dell'intera Giunta in presenza di situazioni impedienti comunque relative al solo organo di presidenza, palesa indiscutibilmente un chiaro rapporto di dipendenza del collegio rispetto ad esso: tutto ciò risponde, del resto, alla logica dell'elezione diretta del presidente della Giunta, in forza della quale solamente questi è investito dalla sovranità popolare del potere politico e, perciò, solo se sostenuta dal Presidente la Giunta gode, di riflesso, della necessaria legittimazione ad amministrare.

Tuttavia, è stata a lungo criticata⁷⁵ la disposizione delle dimissioni di un'intera Giunta, eventualmente compatta ed efficiente, solo perché, ad esempio, un malore impedisce al Presidente di continuare la sua attività. L'esigenza di rispettare la sovranità popolare si sarebbe potuta soddisfare, secondo taluni⁷⁶, con la contestuale

⁷⁵ R. Tosi, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimenti e limiti*, cit., 527 ss.

⁷⁶ L'idea avanzata da R. Tosi, *op. ult. cit.*, 538 era, invero, già stata proposta da Maurice Duverger nel 1961. L'A., infatti, riteneva che fosse un'esigenza indi-

votazione del Presidente regionale e di un suo vice. La dettagliata regolamentazione in sede costituzionale non permette, invece, di optare per una tale ipotesi.

Se, da un lato, l'art. 122, co. 5, Cost. riconosce allo Statuto il potere di decidere per una modalità di elezione del Capo dell'Esecutivo diversa dall'elezione diretta, dall'altro lato l'art. 126, co. 3, Cost. non ammette deroghe nel ricollegare lo scioglimento automatico del Consiglio regionale a tutti gli eventi che coinvolgono il Presidente della Giunta «eletto a suffragio universale e diretto». Ciò implica che alla Regione sia demandata una scelta radicale e netta tra due alternative: o opta per una forma di governo con un Consiglio forte e allora qualunque vicenda riguardante il Presidente e la Giunta rientrerà nella dinamica del rapporto fiduciario, senza impedire al Consiglio di insediare in ogni momento un nuovo Esecutivo; oppure, se la Regione si orienta per la forma di governo ad Esecutivo forte – così come proposto in Costituzione – dovrà prendere il «pacchetto» completo, senza poter mitigare la rigidità del sistema con accorgimenti volti ad evitare, in taluni casi, lo scioglimento automatico del Consiglio: *tertius non datur*⁷⁷.

spensabile l'elezione diretta di un vice-premier, affinché questo, «eletto contestualmente al Primo Ministro in maniera indivisibile, lo sostituisca in caso di morte o dimissioni nel corso del mandato, sino allo scadere normale di questo, (...) impedendo qualsiasi manovra parlamentare che tenda a costringere il Premier a lasciare il potere». M. DUVERGER, *VI République et le régime présidentiel*, Parigi 1961, 5 ss. Per ovviare alla rigida applicazione della regola *simul stabunt simul cadent* sono state prospettate in dottrina varie soluzioni, fra cui quella di un'elezione popolare di un *ticket* formato da un candidato presidente e da un candidato vice, con il medesimo programma e la medesima coalizione; nel caso d'impedimento del Presidente, il suo vice sarebbe legittimato a concludere la legislatura. Tuttavia tale soluzione avrebbe il grave difetto che, con l'attuale sistema partitico, creerebbe una sicura concorrenza interna. Oppure quella della successione da parte di un vice nominato dal Presidente eletto ovvero di un'elezione consiliare di un successore; ma è ovvio come in tal modo tanto il Presidente eletto quanto il Consiglio si vedrebbero consegnare l'importante potere di designare essi stessi, nella persona del vice, il più autorevole candidato alle successive elezioni popolari dirette, certo della posizione acquisita. C. FUSARO, *Le Regioni, l'autonomia statutaria in materia di forma di governo e l'interpretazione della Costituzione: qualche osservazione per discutere con Caravita*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it/site.

⁷⁷ In tal senso, del resto, si è orientata la Corte costituzionale già dalla nota sentenza 304/2002. Con questa decisione la Corte tratta, per la prima volta dopo l'approvazione della l. cost. del 1999, le problematiche relative alla forma di governo delle Regioni a statuto ordinario e alla potestà statutaria delle stesse, chiarendo alcuni profili circa il rapporto tra approvazione consiliare dello Statuto, ricorso governativo e referendum popolare. Oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, nel caso specifico, era la deliberazione legislativa statutaria adottata, in seconda votazione il 24 luglio 2001, dal Consiglio regionale della Regione Marche

La derogabilità dell'ult. comma dell'art. 122, Cost. e la discrezionalità della Regione in relazione alla forma di governo non sono da intendersi come remissione al mero arbitrio e alle compiacenze della Regione delle norme istituzionali: la forma di governo non consiste in un contenitore vuoto in cui far confluire in maniera frammentaria e disorganica «ritagli» di diversi sistemi di governo che, in ipotesi, potrebbero risultare discordanti fra loro. Lo Statuto è espressione di autonomia e con ciò è da ritenere ammessa la libera disposizione, in capo alle Regioni, delle norme statutarie, an-

e recante «Disciplina transitoria in attuazione dell'art. 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1». La delibera consiliare stabiliva che, fino all'approvazione del nuovo Statuto regionale ed a decorrere dalla sua entrata in vigore, in caso di morte o di impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale fosse il vicepresidente (nominato ai sensi dell'art. 5, co. 2, lett. a), l. 1/99) della Giunta regionale a sostituire il Presidente nell'esercizio delle relative funzioni, in deroga al principio *simul stabunt, simul cadent* stabilito ex art. 126, Cost. Si trattava, nelle intenzioni dichiarate dal Consiglio marchigiano, di una disciplina transitoria, destinata a rimanere in vigore fino all'approvazione del nuovo Statuto e volta ad evitare lo «spreco istituzionale» di un organo elettivo costretto allo scioglimento anche al di fuori delle ipotesi «fisiologiche» della sfiducia espressa nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e delle sue dimissioni. Nel caso, infatti, della morte o dell'impedimento permanente del Capo dell'Esecutivo cederebbero, secondo la tesi regionale, le ragioni, attinenti alla dinamica dei rapporti tra Consiglio e Presidente delineati dalla l. cost. 1/99, che condizionano reciprocamente la permanenza in carica dei due organi di vertice regionali. Il Governo, invece, impugnando tale disposizione negava alla Regione la possibilità, sia pure in via transitoria, di introdurre modifiche ai casi di scioglimento automatico del Consiglio regionale previsti dall'art. 126, Cost. conseguenti a vicende riguardanti il Presidente della Giunta, senza contestualmente modificare la regola dell'elezione diretta del Capo dell'Esecutivo regionale, come consente l'art. 122 u.c. Cost. L'art. 126, Cost., si configura, dunque, come normativa cedevole a fronte di una differente previsione statutaria. Per poter derogare alla disciplina di cui all'art. 126, co. 3, Cost. risulta indispensabile che la Regione formuli integralmente una distinta scelta circa la forma di governo che si vuole attribuire ed il relativo sistema di elezione del Presidente della Giunta. Ad avviso della Corte, la Regione Marche «con la sua parziale innovazione statutaria, non ha operato quella diversa scelta in ordine alla forma di governo regionale che sola avrebbe potuto esonerarla dall'osservanza della regola stabilizzatrice che la Cost. e la disciplina transitoria impongono nel caso di elezione diretta del vertice dell'esecutivo». La delibera consiliare in oggetto non costituisce, secondo l'apprezzamento della Corte, normativa idonea a delineare la forma di governo regionale, bensì mera disciplina transitoria, idonea a trovare applicazione fino all'approvazione dello Statuto regionale. In quanto normativa mirante a disciplinare la transizione allo Statuto, essa contrasta con l'art. 5, co. 2, lett. b) l. cost. 1/99, che esplicitamente prevede la vigenza del principio *aut simul stabunt aut simul cadent* «fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti». Successivamente la Corte è di nuovo intervenuta mantenendo sempre la stessa prospettiva. Si vedano in particolare le sentenze 378 e 379 del 2004 reperibili in www.giurcost.it.

che di quelle risalenti al vecchio disposto costituzionale, ma pur sempre in modo, ancorché parziale, coerente e sistematico.

In conclusione, se da un lato, gli Statuti devono sempre rispettare la previsione del rapporto di fiducia fra Assemblea ed Esecutivo, in quanto la disposizione di cui all'art. 126, co. 2, Cost. opera nell'ambito di qualsiasi forma di governo venga scelta dallo Statuto; dall'altro, l'art. 126, co. 3, Cost. impone lo scioglimento del Consiglio dopo l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente, solo nel caso della forma di governo in cui sia prevista l'elezione diretta del Presidente; in caso di elezione indiretta⁷⁸ (ad esempio, da parte del Consiglio) del Presidente non è, quindi, cogente il contestuale scioglimento del Consiglio con il successivo ritorno alle elezioni, bensì è possibile pensare ad ipotesi di sfiducia costruttiva⁷⁹ ovvero alla mera elezione di un nuovo Presidente da parte del Consiglio. Sebbene, come detto, le Regioni, per ora, hanno optato tutte per un sistema di elezione diretta del capo dell'Esecutivo.

⁷⁸ Al riguardo è stato particolarmente attenzionato in dottrina il caso dello Statuto calabrese su cui intervenne la già citata sentenza della Corte costituzionale 2/04. La Corte dichiarò incostituzionale lo Statuto calabrese (in particolare, l'art. 33) che secondo taluni prevedeva un'elezione formalmente indiretta, ma sostanzialmente diretta; la Corte ne dichiarò la incostituzionalità in quanto «lesivo dell'art. 122, 5° comma, e dell'art. 126, 3° comma, cioè del principio *simul stabunt simul cadent*. Dove vi è uno dei due errori seguenti: o la Corte ha ritenuto «formalmente» diretta l'elezione di cui all'art. 33 dello statuto calabrese (in contrasto con l'evidenza dei fatti, atteso che non può essere ritenuta diretta una elezione nella quale la preposizione alla carica non derivi dall'atto di elezione, ma da un atto successivo: nel caso calabrese la nomina, da parte del Consiglio regionale, del Presidente e del Vicepresidente designati dal corpo elettorale, con possibilità da parte del Consiglio di evitare tale scelta, sia pure determinando il proprio scioglimento automatico); oppure essa ha ritenuto che l'elezione – non formalmente, ma sostanzialmente diretta – fosse in contrasto con l'art. 126, 3° comma, mentre avrebbe dovuto (per essere coerente con la sua discutibile dottrina dello «spirito» della Costituzione) rilevarne la disarmonia con la legge fondamentale, e quindi il contrasto con l'art. 123, comma primo». In questi termini si esprime M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it/site (5 febbraio 2004).

⁷⁹ Anche se al riguardo R. BIN, *Statuti regionali e morale costituzionale*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it/site ritiene inutile la scelta di una sfiducia costruttiva: «...a parte che molti dubbi si potrebbero opporre all'ipotesi che lo scioglimento «automatico» del Consiglio regionale possa essere previsto anche nell'ipotesi in cui non vi sia l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, la sfiducia costruttiva sposta semplicemente i tempi della formalizzazione della crisi, senza risolvere alcun problema concreto di stabilità dell'esecutivo e di sua efficienza politica. Se l'obiettivo della riforma è la stabilità politica, perché collegare la interruzione della legislatura anche in presenza di eventi che nulla hanno a che fare con la politica?».

Resta, infine, da rilevare che l'art. 122 u. c., ultima parte, prevede: «Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta». La possibilità di nominare e revocare i propri assessori⁸⁰ potrebbe comportare il rischio di annullare il valore della norma antiribaltone, prevista direttamente a livello costituzionale⁸¹. Infatti, non essendo prevista alcuna limitazione numerica ai membri dell'esecutivo che possano essere revocati, il Presidente potrebbe, di fatto, mutando i componenti della Giunta, sostituire la maggioranza che lo sostiene senza provocare le necessarie e inevitabili rielezioni.

4. *L'indicazione costituzionale e la reale portata dell'autonomia statutaria.* – Come rilevato, tutti gli Statuti finora si sono orientati verso il modello proposto in via costituzionale divenendo così cogenti in via definitiva anche gli elementi c.d. derogabili. Le Regioni hanno accolto, quindi, una forma di governo c.d. neo – parlamentare⁸² fondata sul c.d. governo di «legislatura»⁸³ in cui il capo del Governo e l'Assemblea legislativa traggono la propria legittima-

⁸⁰ Il numero degli assessori, che può essere fisso ovvero variabile è determinato dagli Statuti. Così l'art. 35, co. 3 e 4 dello Statuto calabrese prevede che «La giunta regionale è composta dal presidente, dal vice presidente e da un numero di assessori non inferiore a otto e non superiore a dieci. 4. I membri della giunta possono essere nominati anche al di fuori dei componenti del consiglio fra i cittadini che non si trovino nelle condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità alla carica di consigliere regionale. Il numero degli assessori esterni non può essere complessivamente superiore a due unità». Diversamente l'art. 46 dello Statuto abruzzese stabilisce che «Il Presidente può nominare Assessori esterni al Consiglio, scegliendoli tra cittadini che siano in possesso dei requisiti di eleggibilità e di compatibilità alla carica di Consigliere regionale e che abbiano comprovate competenze. Il numero degli Assessori esterni non può essere complessivamente superiore al 20% dei componenti la Giunta».

⁸¹ Sono queste, infatti, le tematiche che animano maggiormente la dottrina; al riguardo cfr. R. BIN, *Elezione indiretta del Presidente della Regione? I rischi tecnici del riflusso*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it/site; B. CARAVITA DI TORITTO, *Quali contenuti per gli statuti?*, in *Osservatorio sul federalismo*, www.federalismi.it; ID., *Quando si ha elezione del Presidente della Giunta regionale «a suffragio universale e diretto»?*, in www.statutiregionali.it; S. CECCANTI, *Statuti regionali: una proposta semiseria e tre (abbastanza) serie*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it/site

⁸² In questo senso cfr. S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, 110 ss.

⁸³ Così definito durante i lavori in Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica, seduta 27 maggio 1999; nonché cfr. S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 563 ss.

zione dall'elezione diretta⁸⁴. Sebbene ancora vicino ad un modello parlamentare, il nuovo assetto regionale presenta, rispetto al passato, profonde diversità funzionali prodotte soprattutto dall'elezione diretta del Capo dell'Esecutivo e dalla necessità, in caso di sfiducia, di nuove elezioni.

Al riguardo, come evidenziato, non può parlarsi in tal caso di una forma di governo in senso presidenziale⁸⁵. Infatti, oltre alla comune scelta dell'elezione diretta del Presidente della Regione, occorre considerare altri elementi quali, in primo luogo, il rapporto di fiducia fra Esecutivo e Assemblea, nonché le scelte effettuate dalle Regioni circa la potestà regolamentare. Tali elementi non possono comportare la configurazione della forma di governo presidenziale. Infatti, affinché un sistema possa esser definito presidenziale, devono necessariamente essere rispettate due caratteristiche fondamentali. In primo luogo, vi è l'elezione separata dell'Esecutivo e del Legislativo; in secondo luogo, è necessaria la durata fissa e indipendente del mandato di entrambi⁸⁶. Di queste ultime condizioni nessuna risulta realizzata dalla disciplina dettata per le Regioni ordinarie dal Titolo V della Costituzione. La netta separazione dei supremi organi regionali è esclusa, infatti, da una serie di disposizioni previste in ambito regionale: prima fra tutte il summenzionato rapporto fiduciario, che cagiona l'incertezza sulla durata dei mandati. In secondo luogo, la netta separazione dei supremi organi regionali non è ipotizzabile sulla base della possibile appartenenza del Presidente della Giunta al Consiglio, come stabilito da molti Statuti (v. art. 42 Stat. Umbria; art. 44 Stat. Abruzzo; art. 50 Stat. Piemonte)⁸⁷.

⁸⁴ Riprova di una tale indicazione si rinviene nel resoconto stenografico dei lavori in Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica: nella seduta del 5 maggio 1999, l'onorevole Elia ritiene esclusa, chiaramente, tanto la forma di governo presidenziale, nella versione del modello statunitense, quanto quella direttoriale, essendo nettamente assicurato il legame fiduciario tra l'organo legislativo e quello di governo. In particolare, quest'ultima è incompatibile sia con l'esistenza di un legame fiduciario che intercorra tra l'Esecutivo e il Consiglio, sia con l'assenza nelle Regioni di un collegio (di un «direttorio» appunto) che eserciti le funzioni di capo dell'ente e di governo; in tal senso, infatti, non è sufficiente che il Presidente della Regione assuma contemporaneamente la presidenza della Giunta esecutiva e della Regione, così come in Svizzera il Presidente del Consiglio federale è anche Presidente della Confederazione.

⁸⁵ Vd. in tal senso R. BIN, *Reinventare i consigli*, cit., 456 ss.; nonché M. CLARICH, *Statuti per differenziare*, in *Il Mulino* 2000, 467 ss.

⁸⁶ S. VASSALLO - G. BALDINI, *Sistemi di partito, forma di governo e politica di coalizione nelle Regioni italiane*, in *Istituzioni del federalismo*, 2000, 537 ss.

⁸⁷ Anzi la legge costituzionale 1/99, all'art. 5 recante le disposizioni transitorie, prevede, altresì, l'automatica elezione «a consigliere del candidato alla carica di

È palese, dunque, come non sia ipotizzabile la forma di governo presidenziale, nemmeno nelle versioni prospettate dalla dottrina, e definite ora come «presidenzialismo corretto», ora come «neo –presidenzialismo»⁸⁸ per giustificare la presenza del rapporto fiduciario, in quanto non si tratta dell'unico elemento contrario a tale qualificazione.

Del resto, come specificato, la scelta della forma di governo non rappresenta, semplicemente, una preferenza per un determinato sistema di elezione del Presidente della Regione rispetto ad un altro; bensì implica una sistemazione coerente di tutte determinanti tematiche ad essa connesse e tale raccordo deve avvenire sempre nei limiti dei principi costituzionalmente imposti. Pertanto, le Regioni che ancora non hanno adottato il proprio Statuto potrebbero abbandonare il modello preferenziale previsto in Costituzione ma solo per altre modalità di declinazione del parlamentarismo. Il legislatore regionale ha, quindi, una vasta gamma di scelte possibili: compreso forme di investitura «spuria» sul modello del c.d. «Tatarellum» (ancorché probabilmente sconsigliabili), con o senza istituti che ne rafforzino la stabilità.⁸⁹ Tuttavia, occorre specificare che nell'individuazione della forma di governo scelta dalla Regione e, quindi, delle regole da applicare occorre effettuare un'interpretazione sostanziale⁹⁰. Come precisato dalla giurisprudenza costituzionale⁹¹ tale individuazione non deve basarsi su soli

Presidente della Giunta che abbia conseguito un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente». Più ampiamente sul tema S. FABBRINI, *Elezioni regionali: le conseguenze dell'innovazione istituzionale*, in *Le Regioni*, 2000, 625 ss.; nonché S. FABBRINI - S. VASSALLO, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari 2000, 67.

⁸⁸ A. BARDUSCO, *Nuova Costituzione e Statuti regionali. Spunti problematici sulla forma di governo delle Regioni di diritto comune*, cit., 19 ss.

⁸⁹ In questo senso v. A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti (a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)*, in www.forumquadernicostituzionale.it (28 ottobre 2003).

⁹⁰ In tal senso v. A. CARDONE, *Vecchie e nuove questioni nella giurisprudenza costituzionale sui profili procedurali e sostanziali dell'autonomia statutaria*, in *Nuove autonomie*, 2006, 429.

⁹¹ Al riguardo si vedano le sentenze 304/2002, 2/04, 372/04, 378/04, 379/04 e 12/06 reperibili in www.giurcost.it. È critico A. RUGGERI, *Quale sistema delle fonti dopo la riforma del titolo V?*, in www.federalismi.it (25 gennaio 2006) nei confronti di queste sentenze ritenendo che la Corte abbia «circoscritto la vis innovativa degli statuti ora facendosi portatrice di un'accezione «forte» (...) del limite dell'armonia (...) ed ora ugualmente, sensibilmente delimitando l'oggetto della disciplina statutaria ovvero sia «devitalizzandone» le norme, alcune delle quali (...) considerate ora prive dell'attitudine a produrre effetti giuridici (sentt. 372, 378 e 379 del 2004) ed ora invece invalide (sent. 12 del 2006) siccome non armonicamente inseribili nel contesto segnato dall'elezione diretta del Presidente della Regione».

dati formali ma su elementi sostanziali quali l'allocazione effettiva dei poteri, l'organizzazione degli stessi, il reale meccanismo di nomina del Presidente della Regione.

Infine, occorre notare che nessuna Regione ha finora deciso di esercitare la propria potestà statutaria tramite una revisione del proprio Statuto precedente alla l. cost. 1/99; nessuna cioè ha preferito procedere mediante modiche frazionate del previgente Statuto. Infatti, le Regioni avrebbero ben potuto modificare gli Statuti a mezzo di più atti, purché fedeli alle condizioni procedurali e sostanziali costituzionalmente posti. È prevalsa l'opinione di chi⁹² ha ritenuto, che, seppur non vietato, non sarebbe stato comunque prudente un rinnovo degli Statuti effettuato «in un sol colpo». In realtà, un complessivo ripensamento della disciplina statutaria in un organico e compiuto disegno riformatore sarebbe potuto intervenire tramite atti, comunque, collegati, seppur prodotti in tempi diversi; e, forse, avrebbe accelerato i tempi, considerando che attualmente alcune Regioni non hanno ancora adottato lo Statuto. Indubbiamente, la formazione simultanea offre maggiori garanzie di complessiva armonia del sistema; interventi statutari singolari, ridotti e ad intermittenza comporterebbero per la Regione di essere soggetta a più procedimenti, con i correlati rischi di referendum e di impugnativa governativa; ma ciò non implica che interventi frazionati non debbano essere coerenti per il sol fatto di non esser emanati *uno actu*⁹³. Il potere statutario sarebbe esercitato per

⁹² U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa fra Stato e Regioni*, in www.federalismi.it (21.10.2004).

⁹³ In tal senso, si è mossa la nota sentenza della Corte costituzionale 3 luglio 2002, n. 304. In particolare, il Governo aveva censurato, in quella sede, anche la modifica meramente parziale dello Statuto della Regione Marche: la potestà di approvare e modificare lo Statuto autorizzerebbe solo l'approvazione di uno Statuto organico e la sua successiva modifica, ma non comprenderebbe la possibilità di emendare lo Statuto ancora vigente, approvato con legge statale. L'art. 123, Cost. attribuirebbe al legislatore regionale la potestà, prima, di approvare uno Statuto, che sia ben strutturato e completo; e solo successivamente, ed eventualmente, di modificarlo. Viceversa, non sarebbe attribuita la potestà di modificare mediante interventi parziali lo Statuto precedente. Ciò in quanto «la molteplicità e la parcellizzazione di atti normativi autodefinitisi Statuti in assenza di uno Statuto interamente prodotto dalla Regione potrebbe ingenerare difficoltà interpretative insormontabili e rendere oscuro il disegno istituzionale complessivo sia al Governo, legittimato a ricorrere innanzi alla Corte costituzionale, sia al corpo elettorale nell'eventuale fase referendaria». Quanto poi all'argomento per il quale la frammentarietà di molteplici interventi di revisione statutaria creerebbe disorientamento nell'elettorato e nel Governo, in quanto renderebbe incerto e precario il disegno riformatore complessivo, la Corte lo ritiene inidoneo a fondare un onere costituzionale di revisione totale degli Statuti regionali vigenti e ne dimostra l'inconsistenza nella

gradi, riconoscendo nel contempo validità allo Statuto precedente e instaurando per tale via un regime statutario, per così dire, misto. Del resto, come affermato dalla Corte, anche i vecchi Statuti sono, nella sostanza, non una manifestazione di volontà statale, bensì di autonomia regionale. Pertanto, il vecchio contenuto degli Statuti, risultante dalle leggi statali di approvazione e quello nuovo che può prendere vita nelle successive deliberazioni statutarie sono unificati dal potere, che solo alle Regioni è attribuito, di disporre (anche solo in modo parziale): ciò che li rende, nel loro insieme e senza possibilità alcuna di distinguerli in ragione della diversa provenienza, espressione di autonomia.

L'art. 123, Cost., invero, prevedendo che la Regione possa approvare e modificare lo Statuto regionale con una determinata procedura, diversa da quella di approvazione della legge regionale, ammette sicuramente Statuto e leggi statutarie per la modifica successiva dello Statuto. Del resto se l'art. 123, Cost. doveva essere interpretato nel senso della necessità di uno Statuto completamente nuovo lo si sarebbe dovuto esplicitamente prevedere e disporre.

Una volta riconosciuta alle Regioni la potestà statutaria *ex art.* 123, Cost., esercitabile in via totalmente autonoma dagli organi statali, salvo il controllo di legittimità costituzionale della Corte su ini-

considerazione che anche in riferimento al procedimento di revisione costituzionale è fisiologico e, comunque, attestato dalla prassi applicativa dell'art. 138, Cost., che l'elettorato possa essere chiamato a pronunciarsi su proposte di revisione parziale. Del resto, «una limitazione tanto grave della potestà normativa regionale di grado più elevato, che resterebbe paralizzata finché non prendesse forma nella approvazione di un testo integralmente sostitutivo di quello vigente, non potrebbe certo essere affermata argomentando da presunti inconvenienti pratici derivanti dall'esercizio frazionato dell'autonomia statutaria. In assenza di statuizioni costituzionali esplicite che siano dirette a limitarne la portata, il conferimento alle Regioni di tale autonomia non può non incorporare il potere di determinarne le modalità ed i tempi di esercizio». Al riguardo innumerevoli sono gli interventi; fra cui cfr. A. BURATTI, *La Corte costituzionale interviene sulla forma di governo regionale e sul sindacato di legittimità costituzionale degli statuti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; B. CARAVITA DI TORITTO, *Gravi questioni di interpretazione ed applicazione della legge cost. n. 1 del 1999: la Regione «provoca», il Governo chiama, la Corte risponderà?*, in www.statutiregionali.it; ID., «Caso Marche» e problemi interpretativi della legge cost. 1/1999, in *forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it/site; R. BIN, *Le regioni nella Corte costituzionale: davvero uno scandalo?*, in *forum di quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it/site; M. GORLANI, *Esercizio della potestà statutaria regionale attraverso norme stralcio in tema di forma di governo: la recente delibera delle Marche ed il ricorso del Governo*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it/site; C. TUCCIARELLI, *Modifiche statutarie e disposizioni transitorie di rango costituzionale (appunti sulla legge statutaria della regione Marche)*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it/site.

ziativa del Governo ed il controllo politico affidato al corpo elettorale, tale potere può essere gestito nelle forme e nelle modalità che siano ritenute più opportune.

5. *Rilievi conclusivi.* – Con l'entrata in vigore della legge costituzionale 1/99 sembrava fosse iniziata, per le Regioni a statuto ordinario, una nuova stagione statutaria destinata a chiudersi in tempi alquanto brevi. A distanza di quasi dieci anni mancano all'appello ancora alcune Regioni (fra cui Campania, Basilicata, Molise, Veneto⁹⁴) e, soprattutto, quelle che hanno approvato lo Statuto non sembra abbiano sfruttato al massimo la propria autonomia né hanno sciolto i nodi dirimenti circa le reali potenzialità di un'autonomia differenziata⁹⁵. Si è registrato, ovunque, un certo «effetto imitazione⁹⁶» per cui introdotta l'elezione diretta del Presidente nessuna Regione ha voluto «fare marcia indietro»⁹⁷ e ciò senza neanche innovare in modo particolarmente sostanziale l'assetto istituzionale che deriva loro dal regime previsto dalla l. 1/99⁹⁸.

Gli statuti regionali approvati risultano talvolta documenti interni all'autorganizzazione della Regione, in ordine ai temi del rapporto Giunta - Consiglio, dei poteri del Presidente e della Giunta, dell'organizzazione dei Consigli regionali e, nello sfondo, del sistema elettorale regionale. Nella migliore delle ipotesi si è discusso di qualche innovazione sul piano dei sistemi di relazione tra Regione ed enti locali, secondo le varie formule possibili della connessione tra poteri decisionali degli organi della Regione (Giunta e Consiglio) ed eventuali organi di rappresentanza degli enti locali a

⁹⁴ Il Veneto che fu fra le prime Regioni a produrre delle proposte di Statuto, che talora sembravano evocare scenari federali proponendo quasi un disegno riformatore della Costituzione piuttosto che uno Statuto destinato a conformarsi alla Carta costituzionale vigente, è rimasto fermo al Testo licenziato dalla Commissione nella seduta del 7 agosto 2004 e trasmesso al Consiglio regionale.

⁹⁵ Sottolinea la propria delusione al riguardo U. DE SIERVO, *op. cit.*

⁹⁶ L'espressione è presa da T. GROPPi, *op. ult. cit.*, 448. L'A. presagiva che «il modello proposto alle regioni, a guardare alle precedenti esperienze dell'elaborazione sia degli statuti regionali nel 1970 sia dei regolamenti comunali e provinciali nel 1990, ha buone speranze di essere accolto in toto».

⁹⁷ G. PITRUZZELLA, *Forma di Governo Regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, 501 ss.

⁹⁸ «Ragioni di logica sistematica e di opportunità politica inducono, infatti, a presagire che, con ogni probabilità, le Regioni confermeranno i punti focali del modello transitorio previsto all'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999». G.E. VIGEVANI, *Potestà statutaria e forma di governo delle Regioni: brevi osservazioni*, in G. MARCHETTI (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano 2000, 161.

livello regionale. Faticosamente ci si pone in termini di autonomia statutaria, innanzitutto, in cui predisporre una forma di governo costruttiva. Difficilmente, si nota l'impegno nell'utilizzare lo Statuto quale strumento che permetta alla potestà statutaria di assumere i caratteri di una sostanziale ed effettiva autonomia statutaria. Non si rinviene un'operazione di revisione totale, in quanto al massimo si decide di confermare il sistema elettorale dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, senza preoccuparsi troppo di riformulare tutto il sistema dei rapporti fra gli organi di governo dell'Ente.

Indubbiamente tale dato denota che l'attenzione è posta soprattutto in riferimento all'elezione diretta del Presidente della Regione che, appunto, contraddistingue la scelta di tutte le Regioni. L'interesse maggiore è posto al rafforzamento dell'Esecutivo. Da quanto esaminato, pertanto, sembrerebbe che oggi non si possa prescindere dalla scelta popolare per il capo dell'esecutivo. Potrebbe anche ritenersi che questo sia attualmente il sistema che meglio garantisca governabilità ed efficienza dell'Esecutivo innescando un meccanismo di responsabilità dei governanti, i quali sono chiamati a rispondere direttamente ai cittadini delle scelte che effettuano e delle decisioni che assumono, ponendo l'operato del capo dell'Esecutivo e della sua maggioranza periodicamente al giudizio dell'elettore. Tuttavia, il dato negativo è che attraverso i nuovi Statuti non sembra approfondirsi l'obiettivo principale che dovrebbe essere quello di cercare un nuovo equilibrio tra Consiglio, Giunta e Presidente della Regione alla luce delle modifiche apportate dalle l. cost. 1/99 e 3/01.

Altrove, come detto, si è ancora in fase di elaborazione; il che fa, forse, apprezzare maggiormente la prudenza del legislatore del '99 che abilmente ha introdotto una disciplina già direttamente attuativa che ha permesso di eleggere i Presidenti delle Regioni.

Tra l'altro molto spesso gli Statuti sono stati formulati dal vertice politico della Giunta o da un singolo consigliere o da esperti del Consiglio regionale⁹⁹, ma in rari casi sono state effettivamente predisposte bozze di Statuto dalle istituite Commissioni Statuto¹⁰⁰.

⁹⁹ È il caso dello schema di proposta di Statuto elaborato per la Regione Abruzzo dal Prof. Stelio Mangiameli.

¹⁰⁰ Fra queste va segnalata la Regione Calabria, che ha svolto un'importante discussione politica e istituzionale per individuare scelte statutarie condivise. Il processo iniziato il 27 settembre 2001, allorquando l'Ufficio di presidenza della Commissione statuto della Regione Calabria, presentò una proposta organica di riforma dello Statuto regionale del 1971 si è concluso con l'approvazione dello Statuto da parte del Consiglio regionale con l.r. del 19 ottobre 2004 n. 25, (pubbl. in

Indubbiamente, non si tratta di un quadro entusiasmante¹⁰¹.

La lentezza, se non talvolta la sostanziale inattività, da parte delle Regioni nell'elaborazione dei nuovi Statuti regionali è spiegabile probabilmente da più punti di vista; in primo luogo, bisogna considerare che le Regioni hanno già ottenuto direttamente – seppure in via transitoria – dalla l. cost. 1/99 la modifica istituzionale reputata più rilevante: l'elezione diretta del Presidente della Giunta ed un sistema elettorale consiliare in grado di produrre maggioranze stabili. In secondo luogo, all'interno delle stesse Regioni si è spesso avuta una certa tensione tra gli Esecutivi e i Consigli: i primi, che auspicano un'interpretazione della Costituzione che ne rafforzi la posizione; i secondi, che fanno leva sull'autonomia statutaria per recuperare una determinata centralità¹⁰².

Inoltre, in una prospettiva attenta al dato politico e volto a ricondurre la riforma del 1999 alla conclusione della fase di centralismo dominante nelle forze politiche fino agli anni '90, si potrebbe imputare il ritardo regionale¹⁰³, altresì, alla ritardata adozione della legge statale di principi in materia elettorale, che ha ostacolato le scelte statutarie in tema di forma di governo, in considerazione degli evidenziati legami tra questa e il sistema elettorale.

Non bisogna, infine, tralasciare il dato che dall'entrata in vigore della riforma ad oggi la Regione è stata al centro di continue riforme che hanno provocato una situazione di incertezza¹⁰⁴ e sug-

B.U.R. del 12 febbraio 2005, n. 25). Il documento è stato il primo progetto organico di nuovo Statuto regionale elaborato, come detto, da una emanazione politica dell'organo consiliare. Il dato che la proposta provenga da una Commissione del Consiglio regionale è rilevante, in quanto espressione di una volontà esplicita del Consiglio di recuperare la predisposizione dello Statuto, respingendo ingerenze del Presidente della Giunta. Infatti, all'ipotesi di una prevalenza del ruolo del Presidente della Giunta nell'elaborazione dello Statuto conseguirebbe l'allineamento compatto della maggioranza sul testo presidenziale. Inoltre, la proposta dello Statuto Calabrese rileva in quanto «è bipartisan, essendo stata anche formalmente presentata da due consiglieri di maggioranza e da uno di opposizione». cfr. M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di Statuto della Regione Calabria*, in *forum di quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it/site.

¹⁰¹ Della stessa opinione cfr. A. BARBERA, *Statuti regionali: cominciamo male...!*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it/site; ma cfr. anche A. LATTARULO, *Le Regioni al bivio dei nuovi Statuti*, in www.cahiers.org.

¹⁰² In questo senso cfr. E. BALBONI, *Il ruolo degli Statuti: «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione»*, in www.forumcostituzionale.it (22 ottobre 2003).

¹⁰³ Più in generale sui probabili motivi della lenta attuazione della riforma del Titolo V Cost., cfr. L. ANTONINI, *Intorno alle cause del mancato «decollo» del nuovo Titolo V*, in www.federalismi.it (4 aprile 2002).

¹⁰⁴ Al riguardo cfr. T. GROPPI, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in GROPPI - OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2001, 227 ss.

gerito alla Regione di attendere un quadro complessivo del lavoro da compiere ben definito nelle linee essenziali.

L'analisi del quadro che si è delineato nella fase transitoria, destinata in alcuni casi ancora a durare, non può non tenere conto della crisi che ha contrassegnato nell'ultimo trentennio il quadro dei rapporti fra Stato e Regioni.

Emblematico, in tal senso è il dibattito politico che a fronte di una rinnovata autonomia regionale da attuare attraverso un'ulteriore attività di implementazione, ancora fa registrare le rivendicazioni di forme di autonomia più vicine ad istanze secessioniste che non ad un progetto riformatore credibile.

Indubbiamente, la cultura dell'autonomia non s'improvvisa e decenni di centralismo, di concezione paternalistica della regolazione amministrativa, di elusione sistematica del principio di responsabilità hanno prodotto guasti che richiedono tempi lunghi per essere sanati.

Tuttavia, è arrivato il momento di chiudere questa fase di elaborazione statutaria. Ulteriori dilazioni potrebbero gravemente pregiudicare le esigenze di certezza del diritto, produrre un contenzioso infinito, una paralisi nel funzionamento delle istituzioni pubbliche¹⁰⁵. La mancata adozione dei nuovi Statuti rende incerto l'assetto strutturale ma anche le dimensioni funzionali di ciascuna Regione, nonché i rapporti con gli enti territoriali; senza considerare che non consente alle Regioni di dotarsi di una forma di governo più adeguata al nuovo quadro dei compiti, delle responsabilità e dei poteri affidati alle istituzioni regionali.

Ad ogni modo, e concludendo, è bene chiarire che i toni critici utilizzati non vogliono esaltare spinte troppo autonomistiche e/o federaliste; non bisogna, infatti, dimenticare che secondo l'intenzione dei costituenti espressa dall'art. 5, Cost. la «Repubblica una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali»; natura unitaria dello Stato e distribuzione territoriale del potere politico non debbono considerarsi irrimediabilmente contrastanti, quanto, piuttosto, valori complementari dell'assetto costituzionale italiano. Semplicemente è necessario che si attui tra di loro un corretto bilanciamento. Il riconoscimento delle autonomie non delegittima il livello centrale, bensì ne richiede una nuova determinazione, in conformità con il principio per cui l'unitarietà dello Stato assegna al potere centrale della Repubblica la funzione di intervenire affinché vengano rispettati il principio di unità, il principio di sussidia-

¹⁰⁵ In tal senso v. AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, in www.astrid.it, Roma, marzo 2002.

rietà e di solidarietà, principi non alternativi, bensì complementari e vigenti anche nei sistemi federali.

Ma tutto ciò rimarrà inattuato se la Regione non sarà capace di costruirsi una nuova e propria individualità, non necessariamente speculare rispetto all'identità dello Stato centrale; e ciò tramite, in primo luogo, la nascita di una classe politica regionale autonoma in grado di esprimere i prossimi dirigenti degli enti territoriali, rompendo con l'usanza che concede ai partiti nazionali la scelta delle candidature e la direzione della politica regionale; in secondo luogo con la coscienza e l'impiego della propria autonomia. I mezzi, quindi, sembrerebbero esserci per un necessario cambiamento di rotta che consenta finalmente alla Regione di manifestare un proprio autonomo indirizzo politico – amministrativo, anche diverso ed opposto a quello dello Stato centrale: spetta alle Regioni vincere la sfida.

