

LO STATUTO REGIONALE NEL SISTEMA DELLE FONTI E LE SCELTE ORGANIZZATIVE DELLE REGIONI DOPO LA MODIFICA DELL'ART. 123 COST.*

di Antonio D'Andrea

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Brescia)

18 luglio 2007

pubblicato su www.federalismi.it

*1. Le nuove materie di competenza statutaria e le preclusioni costituzionali:
inquadramento generale.*

Inizierei con il distinguere gli aspetti formali da quelli sostanziali o contenutistici relativi alla legge regionale statutaria. Come è noto, in virtù dell'art. 3 l. cost. n. 1 del 1999 che ha modificato l'art. 123 della Costituzione vigente, lo Statuto delle Regioni ordinarie è divenuto, diversamente che dal passato, un atto legislativo di competenza esclusivamente regionale da adottarsi in armonia con la sola Costituzione. Naturalmente, il peculiare procedimento di approvazione – che presuppone un preventivo controllo di legittimità operato dalla Corte costituzionale, ove attivata entro termini perentori dal Governo e la stessa eventuale sottoposizione a referendum popolare approvativo – rende tale atto una fonte dotata di una sua propria rigidità e dunque distinta dalla legge regionale ordinaria. Distinta non vuole dire necessariamente sovraordinata, ma più esattamente specializzata rispetto alla legislazione

* Intervento reso dal Prof. Antonio D'Andrea alla Commissione speciale Statuto del Consiglio regionale della Lombardia nella seduta del 28 maggio 2007.

ordinaria regionale. Il punto è allora individuare la competenza che viene riservata dalla Costituzione allo Statuto e, va da sé, preclusa tanto al legislatore statale quanto allo stesso legislatore regionale.

Rispetto al “vecchio” art. 123 Cost., le materie assegnate *ex novo* alla legge regionale statutaria sono: a) la determinazione della forma di governo; b) la disciplina del Consiglio delle autonomie locali, “quale organo di consultazione fra le Regioni e gli enti locali” (materia aggiunta in seguito alla successiva approvazione della l. cost. n. 3 del 2001 relativa al mutamento del Titolo V della vigente Costituzione). Il “nuovo” art. 123 ridefinisce inoltre la materia organizzativa assegnata alla regolamentazione statutaria: da “norme relative all’organizzazione interna della Regione” si è passati alla determinazione dei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”. Si conferma integralmente, infine, l’altra competenza statutaria relativa tanto alla regolamentazione dell’esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione quanto a quella relativa alla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Questi tre blocchi di materie rappresentano il contenuto costituzionalmente necessario della fonte statutaria.

Tanto la determinazione della forma di governo regionale quanto la stessa disciplina del CAL quale organo di raccordo tra Regione ed Enti locali – il nocciolo veramente innovativo dell’autonomia statutaria ripensata dal legislatore costituzionale tra il 1999 ed il 2001 – risentono tuttavia di ulteriori specifiche determinazioni costituzionali che affievoliscono, sino a farla in qualche caso scomparire, la discrezionalità del legislatore statutario regionale. Sono note, infatti, le disposizioni costituzionali introdotte sempre nel 1999, che fanno discendere dalla investitura popolare del Presidente della Giunta – intesa come elezione diretta dell’organo – effetti destinati a ripercuotersi sulla sorte e sulla stessa natura degli altri organi regionali, uno dei quali, la Giunta, in virtù della nomina e revoca presidenziale dei suoi componenti (art. 122 c. 5 Cost.), regredisce da organo collegiale a mero ufficio del Presidente. Il Consiglio – l’organo legislativo – può, al limite, trascinare nel suo autoscioglimento il Presidente direttamente eletto, il quale è posto nella confortevole condizione di sapere – quanto ragionevolmente ciascuno può dire – che nessun altro dei consiglieri potrà succedergli quale che sia la sua sorte politica e terrena (oltre che le sue volontarie dimissioni, anche la morte e l’impedimento permanente, come è noto, provocano non solo le dimissioni della Giunta, ma lo stesso scioglimento del Consiglio). La preminenza istituzionale del Presidente direttamente eletto dai cittadini della Regione ed il regime costituzionale, che contraddistingue il *simul stabunt simul cadent* del Presidente e del Consiglio, sono stati imposti “transitoriamente” alle Regioni (anche a quelle speciali in virtù

della l. cost. n. 2 del 2001, con l'unica eccezione della Provincia di Bolzano e conseguentemente della Regione Trentino Alto Adige), sino alla data di entrata in vigore dei nuovi Statuti e delle nuove leggi elettorali regionali, queste ultime analogamente introdotte dalla l. cost. n. 1 del 1999. La scelta definitiva per le Regioni speciali è stata, invece, rimessa a una legge regionale sulla forma di governo da adottarsi a maggioranza assoluta e con la possibilità di essere sottoposta a referendum approvativo (l. cost. n. 2 del 2001, che solo per consentire l'elezione diretta del Presidente della Provincia di Bolzano richiede l'approvazione della legge provinciale con la maggioranza dei due terzi del Consiglio). Ho richiamato questo dato non tanto per sottolineare che il mancato esercizio dell'autonomia statutaria implica il mantenimento dell'elezione diretta del Presidente, quanto piuttosto per sottolineare che, se essa fosse affermata statutariamente – come è già accaduto per tutte le dieci Regioni ordinarie che hanno deliberato i nuovi statuti e per le stesse Regioni speciali che, a parte la singolarità friulana poi rientrata per la bocciatura referendaria di cui dirò, hanno approvato le nuove leggi regionali sulla forma di governo – il “pacchetto” del *simul... simul*, essendo già confezionato direttamente dalla Costituzione, offre spazi poco significativi di intervento al legislatore statutario regionale. Direi anzi che, in costanza di elezione diretta del Presidente della Giunta, la giurisprudenza della Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 304 del 2002, ha messo una pietra tombale sull'attenuazione del *simul... simul*. La Corte ha chiarito, in particolare con la sentenza n. 2 del 2004, che il camuffamento statutario rappresentato da un Presidente semplicemente “indicato” dagli elettori (e pertanto da confermare necessariamente in Consiglio a pena di scioglimento dell'organo assembleare) rappresentava un'escogitazione intrisa di politicismo opportunistico e, quel che più conta, una chiara elusione dei vigenti precetti costituzionali. Sono pertanto conosciute da oltre tre anni le conseguenze che si determinano nell'ordinamento se le Regioni decidono di mantenere in Statuto l'elezione diretta del Presidente (da eleggere da solo, senza Vicepresidente come ci ha spiegato la summenzionata decisione del giudice costituzionale), e sarebbe, a mio avviso, irresponsabile, almeno dal punto di vista istituzionale, non tenerne conto, magari confidando su di un qualche ripensamento del Governo statale (tenuto a valutare, in prima battuta, le scelte statutarie) e, naturalmente, dello stesso giudice costituzionale.

E' dunque accertato che solo qualora lo Statuto regionale disponesse diversamente rispetto all'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta, l'autonomia normativa in tema di forma di governo tornerebbe pienamente nelle mani del legislatore regionale, con il solo richiamato limite dell'armonia costituzionale. Su questo punto delicato per l'assetto organizzativo della Regione sono conosciute le argomentazioni che a suo tempo

giustificarono la richiamata e assai rigida scelta costituzionale a favore della c.d. forma di governo regionale *standard*, argomentazioni che sono state, bisogna darne atto, difese con coerenza dalla Corte e che intendevano contrastare la volubilità politica e lo stesso degrado morale dei Consigli regionali nel fare e disfare le Giunte e nell'individuare e nel far soccombere il loro Presidente. A questo riguardo, mi limiterei semplicemente a sconsigliare l'utilizzazione di due argomenti, a mio avviso sbagliati e fuorvianti, per giustificare l'eventuale conferma in Statuto dell'elezione diretta. Il primo riguarderebbe una supposta coerenza che occorrerebbe garantire a tutti gli enti territoriali, posto che Comuni e Province eleggono direttamente dal 1991 per volontà del legislatore statale la guida delle rispettive amministrazioni; il secondo sarebbe relativo ad un'ontologica debolezza dei Governi e dei rispettivi *leader* quando sono individuati dalla volontà maggioritaria che si esprime all'interno dell'organo della rappresentanza politica generale, secondo il c.d. modello parlamentare. Quanto al primo aspetto può essere sufficiente ricordare che solo la Regione, a maggior ragione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, configura un Ente politico più (oltre) che amministrativo tenuto ad esercitare con lo Stato la potestà legislativa nell'ordinamento repubblicano; quanto ai sistemi di governo, che non prevedono l'elezione diretta del Capo dello Stato secondo il modello nordamericano o semipresidenziale alla francese, e che, dunque, sono classificati come parlamentari, è bene rammentare che essi caratterizzano la gran parte degli Stati democratici occidentali e, dallo Statuto albertino del 1848 in avanti, a parte il regime totalitario di stampo fascista, il nostro ordinamento. Devo peraltro aggiungere che dal 1999 la fuoriuscita dal modello di governo parlamentare nel nostro Paese è stata perseguita come politica istituzionale, sia pure in tempi e con modalità differenti da parte di entrambi gli schieramenti politici, finendo per interessare la stessa formazione del Governo dello Stato. E' superfluo ricordare che la revisione della seconda parte della Costituzione vigente, approvata nella legislatura appena trascorsa, costituiva il superamento dell'originario modello parlamentare attraverso lo stretto collegamento tra l'elezione "sostanziale" del Primo Ministro e l'invariabile maggioranza politica espressa dagli elettori, sebbene, a differenza di quanto previsto sul versante regionale, la maggioranza parlamentare, "cementata" in occasione del voto politico, avrebbe potuto individuare, quantomeno in teoria, un altro Primo Ministro così reagendo alle dimissioni, alla richiesta di scioglimento anticipato, alla morte e all'impedimento permanente del *Premier*, evitando in tal modo la fine anticipata della legislatura e l'indizione di nuove elezioni. E come dimenticare il ricordato, emblematico "caso Friuli"! Il Consiglio regionale friulano, infatti, aveva approvato nella seduta dell'11 marzo 2002 con una larga maggioranza, pari ai due terzi del Consiglio

(tutte le forze politiche della maggioranza di governo regionale: FI, Lega Nord, AN, CCD; e parte delle minoranze: PRC, SDI, Verdi), una legge che si distaccava completamente dal modello *simul... simul* così da consentire all'Assemblea rappresentativa di votare liberamente l'elezione del Presidente della Giunta non eleggendo, eventualmente, il capolista della lista regionale più votata ed i suoi assessori. La delibera legislativa friulana prevedeva meccanismi precisi per sopperire a quella eventualità così come alla crisi di Giunta nell'arco della legislatura regionale. Rappresentava, dunque, una soluzione sicuramente dentro i confini costituzionali disegnati appena qualche mese prima dalla Corte (sentenza n. 2 del 2004). Le maggiori forze politiche dell'opposizione – DL, DS, oltre a Italia dei Valori – si fecero promotrici, sotto la guida del futuro Presidente regionale Riccardo Illy, del referendum approvativo che, in quel caso, doveva essere sottoscritto da un trentesimo del corpo elettorale regionale, referendum che registrò una netta bocciatura della delibera legislativa: i “no”, espressi da 178.166 elettori, pari al 73,06%, sovrastarono i “sì”, espressi da 65.931 elettori, pari al 26,94% dei votanti. Occorre notare, tuttavia, che alla consultazione referendaria in questione partecipò un numero esiguo di elettori, pari al 23% degli aventi diritto (251.000 su un corpo elettorale di 1.088.290 unità). Recentemente il Consiglio regionale friulano ha deliberato la nuova legge elettorale sulla forma di governo che recepisce il modello *simul... simul* e che è in attesa di entrare in vigore, una volta trascorsi i termini per l'eventuale – improbabile – richiesta referendaria. Concludendo su questo punto centrale del mio ragionamento, ricordo che il referendum costituzionale nazionale ha però nettamente respinto lo scorso giugno con grande partecipazione popolare la riforma della seconda parte della Costituzione e, dunque, anche la prospettata soluzione in tema di assetto di governo che, a mio modo di vedere, costituiva un'attenuazione del “presidenzialismo regionale all'italiana” introdotto nel 1999, dal quale pure il c.d. premierato assoluto bocciato insieme al resto aveva preso le mosse.

Un ulteriore notevole problema, egualmente affrontato dalla Corte costituzionale e dunque in qualche modo risolto, riguarda il confine tra la descritta competenza statutaria sulla forma di governo e la legislazione elettorale regionale.

La Corte, sempre con la sentenza n. 2 del 2004, si mostra del tutto avvertita che, sebbene “sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale” (punto 8 del considerato in diritto). Tale distribuzione di materie tra fonti diverse non riguarda, al

contrario, le Regioni speciali che, grazie alle leggi sulla rispettiva forma di governo previste dalla l. c. n. 2 del 2001, possono trattare insieme le due cose. L'area legislativa, riservata dal primo comma dell'art. 122 Cost. alle Regioni ordinarie e che comprende il sistema di elezione e l'individuazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità relativi al Presidente, ai componenti della Giunta, ai consiglieri regionali, è sottratta allo Statuto e ricade nella competenza della stessa legge regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale (si tratta, perciò, di potestà concorrente). Sulla questione relativa a che cosa potrebbe essere disciplinato dallo Statuto per legare, come sembrerebbe logico, forma di governo e qualche principio elettorale, è allora indispensabile rifarsi a quanto già deciso dalla Corte costituzionale. Si ha perciò la certezza che lo Statuto possa stabilire il numero complessivo dei consiglieri regionali da eleggere, ma non già determinarsi in tema di incompatibilità fra incarico di assessore e di consigliere. Infatti, così ha deciso la Corte relativamente a norme statutarie di identico tenore dell'Umbria (sentenza n. 378 del 2004) e dell'Emilia Romagna (sentenza n. 379 del 2004), impugnate dal Governo al contrario di una norma dello Statuto toscano che curiosamente resta in vigore avendo stabilito (art. 35 c. 3) che "la nomina ad assessore comporta la sospensione di diritto dell'incarico di consigliere regionale e la sostituzione con un supplente, secondo modalità previste dalla legge elettorale". Resta egualmente in vigore, altrettanto curiosamente, una norma dello Statuto umbro – art. 63 c. 1 – che prescrive l'utilizzazione di un'unica scheda per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio. Sappiamo viceversa che nei casi di scioglimento del Consiglio o di rimozione del Presidente da parte del Capo dello Stato per le gravi ipotesi ipotizzate dall'art. 126 c. 1 Cost. non è affare dello Statuto occuparsi di quel che riguarderà da quel momento in avanti gli organi regionali in questione, mentre lo Statuto è tenuto a disciplinare la c.d. *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni (sentenza n. 196 del 2003). Nello Statuto umbro all'art. 63 c. 5 (oltre che nella legge sulla forma di governo della provincia di Trento) si stabilisce inoltre il divieto di rielezione, dopo due volte consecutive, del Presidente direttamente eletto (la legge trentina prevede invece la possibilità di ottenere tre elezioni consecutive), considerandosi evidentemente tale disposizione – non impugnata dal Governo - attratta nella materia statutaria sulla forma di governo, anziché in quella legislativa sulla ineleggibilità. Per la verità la intervenuta legge statale di principio, n. 165 del 2004, ha individuato quale elemento necessario per le nuove leggi elettorali regionali la non immediata rieleggibilità del Presidente della Giunta eletto direttamente allo scadere del suo secondo mandato consecutivo. In ogni caso, al di là della opinabilità della linea che segna il confine tra legge regionale statutaria e legge regionale

elettorale lo Stato, proprio con la l. n. 165 del 2004, ha fatto quel che doveva fare quanto ad indicazione di principi generali in materia elettorale, lasciando ampio spazio alla legge regionale ordinaria (come è noto, in effetti, in qualche caso le Regioni hanno adottato i nuovi sistemi elettorali che, a parte la Toscana, tra le Regioni ordinarie, e la Sicilia, tra quelle speciali, contengono modifiche marginali rispetto alla precedente legge statale: poco innovative sono le leggi elettorali della Calabria, del Lazio, della Puglia e delle Marche, benché in quest'ultima Regione sia stato abolito il listino regionale e la competizione avvenga soltanto attraverso liste provinciali collegate ai candidati presidenti, senza possibilità di voto disgiunto).

Se ci spostiamo sull'altro versante innovativo rispetto alla passata stagione statutaria, vale a dire la disciplina del CAL, è egualmente evidente il condizionamento costituzionale operato sulla fonte statutaria a seguito della modifica del Titolo V Parte seconda della Costituzione. Da un lato si afferma, infatti, il diretto riconoscimento di autonomia statutaria, funzionale e finanziaria di Comuni e Province, e, dall'altro lato, si mantiene uno stretto rapporto tra tali enti territoriali e lo Stato cui spetta in via esclusiva disciplinare attraverso la legge i meccanismi elettorali, gli organi di governo, le funzioni fondamentali di tali enti. Quanto ai tradizionali contenuti dello Statuto regionale è altresì noto che tra i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento di tale ente, dopo la sottrazione, sempre ad opera della l. cost. n. 1 del 1999, della esclusiva competenza consiliare ad adottare i regolamenti regionali, ricade proprio l'attribuzione agli organi della Regione di tale potestà che riguarda tutte le materie non rientranti nella esclusiva competenza legislativa statale benché, anche in questo caso, come è noto, possa esservi una delega dello Stato alle Regioni affinché adottino loro regolamenti.

2. Lo Statuto come fonte a competenza specializzata ed i suoi equivoci contenuti aggiuntivi.

Prima però di passare ad analizzare l'astratto contenuto delle norme statutarie sugli aspetti più immediatamente innovativi – la disciplina delle relazioni tra gli organi della Regione pur nel quadro costituzionale dell'elezione diretta del Presidente; l'allocazione della potestà regolamentare; le scelte statutarie relative al CAL – non mi pare eludibile il tema delle c.d. norme statutarie non necessarie di cui abbondano i testi già noti e che probabilmente favoriscono nei cittadini aspettative destinate ad essere seguite da cocenti delusioni. Un po'

come accaduto a quanti pensavano che davvero i Trattati internazionali potessero trasformarsi in una Costituzione europea solo perché ciò corrispondeva ad un forte e legittimo desiderio di qualche gruppo di politici ed intellettuali. Nell'attuale fluido contesto istituzionale (ma anche politico) il problema non è evidentemente solo il rigonfiamento dello Statuto con preamboli cui far seguire pagine di disposizioni di principio e programmatiche e neppure fissare in un articolato ciò che si ritenga contraddistinguere la comunità regionale, il popolo lombardo. Occorre partire precisando quelle che sono le coordinate giuridico-costituzionali che consentono l'esatta collocazione dello Statuto regionale nel sistema delle fonti dell'ordinamento italiano. Anche qui la Corte costituzionale ha provveduto a fare chiarezza con due note sentenze conformandosi, per la verità, a quanto da sempre sostenuto dalla migliore dottrina costituzionalistica. La prima – sentenza n. 304 del 2002 (punto 1 del considerato in diritto) – ha stabilito che lo Statuto è un atto sovraordinato rispetto alla “attività legislativa e amministrativa della Regione, per le parti in cui queste siano destinate a trovare nello statuto medesimo il proprio fondamento esclusivo o concorrente”. Ciò significa che solo con riguardo al contenuto necessario così come direttamente individuato dalla Costituzione, il giudice costituzionale potrà essere tenuto a valutare la conformità della legge regionale rispetto allo Statuto che diverrebbe in tal caso, secondo uno schema noto, norma interposta nel giudizio di costituzionalità. La seconda sentenza – la n. 372 del 2004 – ha definito lo Statuto come “atto fonte a competenza specializzata” (punto 2 del considerato in diritto), considerando i contenuti ulteriori dello Statuto – e cioè disposizioni che costituiscono una specificazione-interpretazione della materia costituzionale così come “plasmata” nel testo della Legge fondamentale vigente – privi di pregnanza giuridica normativa. Espressione, dunque, di valore culturale e politico ma, secondo la Corte, senza significato giuridico: legittime in quanto prive di qualsivoglia efficacia giuridica. A me pare che quest'ultima decisione mostri con solare chiarezza l'orientamento della Corte; ciò dovrebbe frenare fantasie oniriche dei legislatori statutari, fantasie che oltre un certo limite di buon senso potrebbero tramutarsi in un irragionevole ma inesistente “pretesa costituente”, fonte di equivoci malsani. Quale è quello secondo il quale i principi statutari potrebbero essere difesi nella loro integralità nei confronti della normativa regionale dalle varie Consultative o Collegi di garanzia statutari, che dir si voglia. Anche a proposito di tali organi non necessari la Corte sin dalla sentenza n. 378 del 2004 ha chiarito, per citare la recente sentenza n. 12 del 2006, “che l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, mentre resta da valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate” (punto

7 del considerato in diritto). Questi collegi, formati secondo criteri per lo più elastici quanto ai requisiti richiesti per farne parte, sono stati previsti da tutti gli Statuti sino adesso approvati, tranne che da quello marchigiano. Gli Statuti individuano, in verità, una pleora di organi consultivi sulla cui utilità pratica si dovrebbe almeno discutere caso per caso e probabilmente Regione per Regione. Mi pare, in ogni caso, sufficiente ricordare come le Consulte di garanzia allorché esprimono, su richiesta di soggetti qualificati, pareri negativi sulla compatibilità statutaria di leggi e regolamenti regionali possono essere pacificamente smentite, in qualche caso senza neppure un particolare aggravio del procedimento (quale può essere considerata la riapprovazione dell'atto con o senza il raggiungimento della maggioranza qualificata: si veda in particolare l'art. 92 Stat. Piemonte e l'art. 47 Stat. Puglia). In un caso addirittura – l'art. 75 Stat. Liguria – il parere sui progetti di legge e di regolamento deve essere espresso prima dell'esame di tali atti da parte del Consiglio senza che si stabilisca altro. Non si vuole negare che in taluni casi puntualmente previsti dalle norme statutarie vigenti – ad esempio in tema di ammissibilità referendaria – le Consulte possano effettivamente avere un potere decisionale rilevante e neppure si vuole negare che alcune competenze già previste rendano utili tali organi soprattutto se composti di personalità competenti ed autorevoli; penso, in particolare, alla decisione rimessa alla Consulta di garanzia sarda in tema di valutazione delle cause di incompatibilità e di accertamento dell'impedimento permanente del Presidente eletto direttamente ed allo stesso parere che, se richiesto, viene espresso dalla Commissione di garanzia piemontese sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato. Il punto, dunque, non è a mio parere se prevedere o meno in Statuto un organo di questo tipo anche se sarebbe meglio e forse necessario pensare all'istituzione di una vera e propria Consulta per l'autonomia, intesa come organo di alta consulenza giuridico-amministrativa tanto del Consiglio quanto della Giunta che possa agire liberamente anche senza impulso esterno, per sollecitare la promozione e la difesa della Regione, unitariamente intesa, nei confronti dello Stato e della stessa Unione europea. Concludendo su questi aspetti di generale inquadramento della legge statutaria regionale, mi pare di poter tranquillamente affermare che tale fonte non è chiamata a “spostare” la collocazione della Regione nel quadro costituzionale dato quanto piuttosto a definire le condizioni per organizzare l'esercizio dell'autonomia spettante a tale ente, che resta incentrata sulla produzione di norme giuridiche di livello legislativo più che non sull'amministrazione vera e propria. La Regione, difatti, non è, come ci ricorda l'art. 118 Cost., precipuamente l'Amministrazione della comunità regionale bensì il primo soggetto politico con finalità generali che incontra quella comunità. E' per questo,

credo, che è stata chiamata a partecipare alle decisioni nazionali circa la formazione degli atti comunitari e a provvedere direttamente, per quanto di sua competenza, all'attuazione ed esecuzione di obblighi internazionali e comunitari; è per questo che è stata posta nelle condizioni di concludere accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altri Paesi. Se ciò rappresenta, come mi pare, il limite estremo del regionalismo italiano, lo Statuto della più importante Regione italiana dovrebbe davvero preoccuparsi di come disciplinare in modo congruo e innovativo, alle condizioni poste dai precetti costituzionali vigenti e dai saggi e prudenti orientamenti interpretativi della Corte costituzionale, l'assetto organizzativo di un ente che vede, per tante ragioni, accresciuta considerevolmente la sua potenzialità politica e la sua capacità di incidenza sullo sviluppo istituzionale, a voler ben guardare, dell'intero Paese.

3. Il Presidente della Giunta negli Statuti che ne hanno confermato la sua elezione diretta.

Riguardo alla composizione della Giunta, tutti i dieci Statuti approvati dopo la modifica dell'art. 123 Cost. consentono al Presidente di fare eventualmente ricorso ad assessori esterni al Consiglio, con il solo limite del 20% sul totale degli assessori in Abruzzo e di due sole personalità esterne in Calabria. Il che ci consente di affermare che l'impossibilità di ricorrere ad assessori esterni riguarda, nell'ordinamento del nostro Paese, la sola Giunta provinciale di Bolzano/Bozen. Le norme statutarie di Marche, Umbria e Lazio richiedono la presenza di entrambi i generi nell'organo giuntale (per rimanere su questo tema, rammento che le recenti leggi elettorali di Abruzzo, Lazio, Marche, Puglia, Toscana e Sicilia hanno introdotto "quote rosa", garantite da dispositivi di diversa efficacia).

L'ulteriore potenziamento istituzionale del Presidente eletto direttamente è stato realizzato dai nuovi Statuti attraverso due strade: la posizione della questione di fiducia e la previsione di un suo diretto intervento nella programmazione dei lavori consiliari. Quanto alla posizione della questione di fiducia, essa viene prevista con nessuna sostanziale limitazione dallo Statuto calabrese (art. 37 c. 3) e dalla legge sulla forma di governo del Friuli (non ancora in vigore) e con alcune limitazioni dallo Statuto ligure. Mentre nello Statuto calabrese nulla viene curiosamente detto sulle dirette conseguenze istituzionali derivanti dal voto negativo eventualmente riportato dal Presidente, l'art. 44 c. 4 Stat. Liguria chiarisce, doverosamente, che la mancata approvazione della questione di fiducia "a maggioranza assoluta dei Consiglieri regionali comporta la decadenza del Presidente della Giunta e lo

scioglimento del Consiglio”. In realtà per la Calabria è il regolamento interno del Consiglio a parlare dell'immediato scioglimento della seduta consiliare e di un “congedo definitivo” da parte del Presidente del Consiglio ai membri dell'Assemblea nel caso sopra riportato, il che rende implicito, almeno per il regolamento interno, che il Presidente della Regione Calabria si debba egualmente dimettersi senza indugio (art. 59 c. 5).

Giudico negativamente la previsione della questione di fiducia quale ulteriore strumento di pressione sulla durata dell'Assemblea elettiva, messo dallo Statuto a disposizione del Presidente della Regione. C'è il rischio che l'arricchimento dei suoi poteri “ricattatori” esercitabili nei confronti della sua stessa maggioranza travalichi la semplice mortificazione istituzionale e si tramuti in problema democratico.

Gli Statuti della Puglia, dell'Umbria e sempre della Liguria, sanciscono espressamente l'intervento del Presidente della Giunta in occasione della programmazione dei lavori del Consiglio. Il che non desta particolari problemi, se non quelli di ordine giuridico-sistematico relativi alla fonte competente in materia (Statuto o regolamento interno), quantunque, a questo riguardo, il problema si ponga in modo oggettivamente diverso rispetto all'ordinamento statale, nel quale alla legge si contrappone la riserva di regolamento parlamentare ai sensi dell'art. 64 Cost. Nell'ordinamento regionale, viceversa, tanto la legge regionale quanto il regolamento interno provengono dallo stesso organo consiliare e il regolamento interno non è espressamente menzionato in nessuna disposizione costituzionale. In ogni caso, la norma statutaria che giudico più “perentoria” al riguardo è contenuta all'art. 38 c. 2 Stat. Lazio, dove si dice che “il regolamento dei lavori stabilisce la procedura d'urgenza per l'esame della proposta di legge d'iniziativa della Giunta regionale quando il Presidente della Regione ne presenti richiesta motivata”. In sé e per sé, l'urgenza dovrebbe essere sempre apprezzata con un voto dell'Assemblea, magari a maggioranza qualificata (come fa l'art. 27 Reg. Camera).

4. La valorizzazione del Consiglio come organo di vigilanza e di controllo sull'azione del Governo regionale.

Va subito detto che proprio recentemente la Corte costituzionale, con la già menzionata sentenza n. 12 del 2006 relativa allo Statuto abruzzese, ha reso ulteriormente velleitario il perseguimento della valorizzazione del Consiglio, allorquando il Presidente della Giunta venga direttamente eletto. La Corte ha infatti stabilito, espungendo le relative disposizioni dal testo statutario sopra richiamato, l'incompatibilità costituzionale della

mozione di sfiducia nei confronti dell'assessore nominato dal Presidente che ne comporti la cessazione della carica. Egualmente la Corte ha giudicato non consentita dal regime costituzionale del *simul...simul* l'equiparazione degli effetti giuridici tra la mozione di sfiducia diretta nei confronti del Presidente (che comporta, come è noto, le dimissioni – e non già la decadenza immediata della Giunta – e lo scioglimento del Consiglio) e la “bocciatura” del programma di governo presentato dal Presidente all'Assemblea rappresentativa. A parte questi ulteriori paletti posti dal giudice costituzionale e, per la verità, inevitabili, stante la difesa dell'ortodossia del modello costituzionale del *simul...simul* assicurata dalla Corte, troverei doveroso, a prescindere dal tenore letterale delle disposizioni statutarie, che il Presidente si presenti quantomeno in Consiglio per illustrare il suo programma e comunicare i componenti della Giunta e naturalmente ogni variazione dello stesso organo. Se è così, anche l'art. 41 c. 3 Stat. Puglia, secondo il quale “il Presidente nella prima seduta del Consiglio regionale, dopo gli adempimenti di convalida dei consiglieri eletti, presta giuramento di fedeltà alla Costituzione ed allo Statuto”, non dovrebbe impedire l'illustrazione degli intendimenti politici da perseguire da parte del Presidente e della sua Giunta. Ed, in effetti, tale formalità è quasi sempre prevista dalle norme statutarie approvate. Vi sono alcuni strumenti, tuttavia, che, pur concepiti per favorire un corretto raccordo tra il Governo regionale ed il Consiglio, appaiono davvero inadeguati a rendere possibile un sia pur minimo coinvolgimento dell'organo consiliare nella definizione degli indirizzi perseguiti dal Presidente. Tra questi strumenti, che francamente giudico velleitari e ispirati da un formalismo demagogico e inutile, segnalo nell'ordine di valutazione negativa: 1) l'istituzione della Commissione di vigilanza abruzzese (art. 25) e della Commissione di controllo toscana (art. 20), presiedute entrambe da un esponente dell'opposizione ma composte in modo proporzionale alla consistenza dei gruppi (e dunque con prevalenza della maggioranza), chiamate a verificare la realizzazione del programma e l'attività dell'Esecutivo nonché lo stato di attuazione delle politiche generali in relazione agli atti di programmazione; 2) la verifica annuale del programma di governo che si conclude con l'approvazione di indirizzi rivolti al Presidente ed alla Giunta, come stabilito tanto nello Statuto dell'Emilia quanto in quello dell'Umbria; 3) la presentazione alla prima seduta del Consiglio del Presidente e della sua Giunta, che si debba necessariamente concludere con l'approvazione di tale programma (Toscana) ovvero con l'approvazione di una mozione di indirizzo (Umbria); 4) la censura (o sfiducia o non gradimento) diretta verso il singolo assessore che non solo non comporta, come ci ha ricordato la Corte, la sua cessazione dalla carica, ma che neppure obbliga il Presidente

della Giunta a riferire in Consiglio sulle ragioni che lo possono indurre a mantenere inalterata la fiducia nei confronti del suo assessore (Calabria e Liguria).

Valuto invece positivamente altri strumenti statutari, che mi pare riescano a conferire una qualche valenza istituzionale al Consiglio quale organo di controllo sulle determinazioni politiche del governo regionale. In primo luogo segnalerei il dibattito consiliare sulle dimissioni volontarie del Presidente e sul conseguente differimento della loro efficacia. L'art. 33 c. 4 Stat. Toscana stabilisce, infatti, che "le dimissioni del Presidente, presentate al presidente del Consiglio, sono discusse in un'apposita seduta del Consiglio e diventano efficaci decorsi venti giorni dalla presentazione. Entro questo termine le dimissioni possono essere ritirate". Dello stesso tenore l'art. 64 c. 3 Stat. Umbria, che statuisce che "nell'ipotesi di dimissioni volontarie non determinate da ragioni personali, il Presidente della Giunta deve motivarle di fronte al Consiglio, organo che a maggioranza assoluta può invitarlo a recedere. Entro quindici giorni il Presidente deve decidere se conferma o meno le sue dimissioni". In secondo luogo sembrerebbe dotato di una qualche efficacia il diritto delle minoranze consiliari di ottenere – non già semplicemente di richiedere – l'istituzione di Commissioni d'inchiesta presiedute da un esponente dell'opposizione. Come accade nelle Marche (l'inchiesta può essere svolta se lo richiede un terzo dei consiglieri) ed in Toscana (su richiesta di un quinto dei consiglieri viene consentita l'istituzione anche contemporanea al massimo di due Commissioni non votate dal Consiglio).

5. *La tutela delle minoranze consiliari.*

Segnalo a questo riguardo un problema metodologico, di cui è bene essere consapevoli. La minoranza politica (la cui entità numerica dovrà essere definita da puntuali disposizioni o statutarie o del regolamento interno) pone questioni di tutela specifica che non attengono alle prerogative o, comunque, alla posizione di ciascun consigliere regionale. Occorre perciò distinguere le norme che attengono allo *status* di consigliere – e che hanno la possibilità di presentare mozioni, interrogazioni, interpellanze nonché di avvalersi di determinati uffici e servizi così come di accedere a determinati atti, di acquisire una certa documentazione – dagli strumenti procedurali da riservare ai gruppi politici d'opposizione. Il problema è reso più evidente dalla necessità di dotarsi di regole elettorali regionali, che, come prevede il principio introdotto dall'art. 4 c. 1 della legge n. 165 del 2004, agevolino la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale che, se collegate, come accade

generalmente, al Presidente eletto direttamente, rischiano di poter “dominare” l’Assemblea, fino a rendere troppo angusta la consistenza consiliare delle minoranze e così intaccando quegli spazi che restano insopprimibili se si vuole mantenere la dialettica democratica ad un livello accettabile. Collegato a questo tema vi è quello della partecipazione popolare intesa nella sua versione più autentica, vale a dire come strumento necessario, a certe condizioni statutarie, per la “correzione” o “cancellazione” delle decisioni assunte dalla maggioranza politica.

La tutela dell’opposizione mi pare essere stata considerata ed affrontata dagli Statuti, con il semplice rinvio ad altra fonte, qual è appunto il regolamento interno consiliare, per la cui valorizzazione anche terminologica consiglieri di utilizzare il *nomen juris* di regolamento generale. Si opera un rinvio a tale fonte, in particolare all’art. 36 dello Statuto ligure, secondo cui “il ruolo dell’opposizione, componente essenziale del sistema democratico, è garantito dal regolamento interno, che ne disciplina le prerogative”, così come all’art. 10 c. 2 dello Statuto toscano, secondo cui “il regolamento interno prevede l’istituzione di un portavoce dell’opposizione, espresso dai gruppi consiliari della coalizione di maggioranza maggiormente rappresentativa, e ne garantisce le funzioni”. Possono essere segnalate le scelte compiute in particolare dagli Statuti dell’Emilia Romagna, della Liguria e del Lazio, che, lungi dal prevedere una riserva al regolamento generale hanno finito per prosciugarne lo spazio; nel primo caso con l’indicazione, all’art. 31, di numerosi principi cui deve informarsi tale atto (tra i quali, alla lettera *f*), la tutela dei diritti delle opposizioni); nel secondo caso oltremodo dettagliando, nel Titolo II, le norme organizzative interne del Consiglio (prevedendo la nomina della Giunta delle elezioni e i criteri della sua composizione sino a giungere alla individuazione delle funzioni della Conferenza dei Capigruppo); nel terzo caso prevedendo, all’art. 25, la costituzione della Giunta delle elezioni e di quella per il regolamento, immaginata alla esclusiva dipendenza del Presidente del Consiglio.

Di maggiore pregnanza, ai fini di consentire, per quanto possibile, un coinvolgimento dei gruppi di opposizione nell’approvazione di delibere legislative che toccano “il cuore” della rappresentanza politica regionale, sono le maggioranze richieste da taluni Statuti per l’approvazione della legge elettorale (maggioranza assoluta: Stat. Calabria, Lazio, Puglia; maggioranza qualificata dei tre quinti: Stat. Piemonte; maggioranza qualificata dei due terzi: Stat. Liguria). L’art. 36 c. 4 dello Statuto umbro introduce il principio dell’approvazione a maggioranza assoluta oltre che per le modifiche statutarie e le stesse leggi elettorali, per quelle di conferimento di funzioni amministrative, di approvazione del bilancio, del rendiconto, della legge finanziaria, di ratifica di intese con altre Regioni, nonché sulla legge

relativa alla composizione del CAL. Lo Statuto della Puglia limita la richiesta della maggioranza assoluta alle “deliberazioni concernenti materie tributarie e di bilancio” (art. 35 c. 4).

6. L’allocazione del potere regolamentare tra Consiglio e Giunta.

La soluzione apprestata dagli Statuti approvati dopo il 1999 prevede quasi sempre una suddivisione del potere regolamentare tra i due organi della Regione.

La scelta totalmente a favore dell’Assemblea legislativa è compiuta dallo Statuto abruzzese, che lascia alla Giunta – ma anche a ciascun consigliere – il relativo potere di iniziativa, attribuendo al Consiglio l’approvazione dei regolamenti con procedimento rimesso alla Commissione redigente o deliberante, a seguito di una decisione del Presidente del Consiglio, sentita la conferenza dei capigruppo (artt. 37 e 38). Al contrario lo Statuto della Puglia attribuisce alla Giunta il potere regolamentare, nella forma dei regolamenti esecutivi, di attuazione, di integrazione, nonché dei regolamenti delegati dallo Stato (art. 44 c. 1). Si prevede il parere obbligatorio non vincolante delle competenti Commissioni consiliari, che devono esprimersi nel termine di trenta giorni, decorso il quale il parere si intende come favorevole (art. 44 c. 2). La Giunta pugliese può adottare il regolamento senza aver acquisito, nei casi di necessità ed urgenza, il prescritto parere, che dovrà essere richiesto dall’organo esecutivo entro trenta giorni dalla sua pubblicazione sul B.U.R. (art. 44 c. 3).

Di solito gli Statuti demandano al Consiglio l’adozione dei regolamenti delegati dallo Stato, mentre riservano alla Giunta quelli che riguardano l’esecuzione ed attuazione di leggi regionali e di atti comunitari, previo parere obbligatorio delle competenti commissioni consiliari.

La soluzione che giudico più equilibrata è probabilmente quella ipotizzata dallo Statuto umbro che nel mentre suddivide, come detto, tra Consiglio e Giunta la potestà regolamentare “previa acquisizione del parere della Commissione consiliare competente secondo modalità stabilite dal regolamento interno del Consiglio regionale” (art. 39 c. 1), riserva alla legge la materia comunitaria, per quanto di competenza regionale.

Quasi tutti gli Statuti prevedono la possibilità di redigere testi unici (secondo un’attivazione giuntale da parte del Consiglio che se ne riserva l’approvazione), così come quella di adottare regolamenti di delegificazione, secondo il noto schema introdotto dall’art. 17 c. 2 della legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio (norme di principio stabilite

con legge e successivi regolamenti attuativi, dai quali far discendere l'abrogazione della precedente disciplina legislativa). Riguardo a quest'ultima eventualità sollevo qualche perplessità sulla reale esigenza anche meramente pratica di replicare modelli normativi che hanno naturalmente a livello statale specifica ragion d'essere.

7. Il Consiglio delle Autonomie Locali.

Gli Statuti, tenuti a disciplinare tale organo di consultazione tra la Regione e gli Enti locali hanno finito in realtà per demandarne quasi del tutto la composizione a successive leggi regionali. In effetti, a parte la Toscana e l'Umbria, che avevano già una legge sul CAL antecedente l'entrata in vigore dei rispettivi "nuovi" Statuti, molte altre Regioni hanno recentemente provveduto in tal senso. Le soluzioni prescelte dai legislatori regionali sono diverse, benché quasi sempre a far parte di tale organo siano chiamati, quali membri di diritto, i Presidenti delle Province. Spesso inoltre è prevista una rappresentanza dei Presidenti delle Comunità montane, ed in qualche caso i presidenti regionali delle associazioni rappresentative degli enti locali (ANCI, UPI, Lega Autonomie Locali, UNCEM). Egualmente, a far parte del CAL sono quasi sempre chiamati sindaci dei Comuni della Regione (quelli dei Comuni capoluogo in qualche caso sono membri di diritto), mentre talvolta si registra una rappresentanza dei consiglieri comunali e provinciali (e talora una rappresentanza dei Presidenti degli organi consiliari).

In realtà spesso gli Statuti indicano il numero massimo dei componenti del CAL e alcuni criteri per la sua composizione, mentre soltanto gli Statuti del Lazio e del Piemonte indicano quantomeno i componenti di diritto (individuati, come detto, nei Presidenti di Provincia e nei Sindaci dei Comuni capoluogo). Lo Statuto delle Marche aveva in realtà prescritto per il legislatore regionale il principio dell'elezione dei membri del CAL, partendo da una base composta di eletti negli enti locali – una vera e propria elezione indiretta – del tutto disattesa dalla legge regionale n. 4 del 2007, della cui costituzionalità dunque è lecito dubitare, data la sicura "copertura" statutaria della materia.

Generalmente il CAL ha il compito di fornire pareri non vincolanti nelle materie che riguardano gli enti locali o, in alcune Regioni (Abruzzo, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria), in materia economico-finanziaria o di programmazione generale. Per le altre materie in alcune Regioni tale organo è consultabile su richiesta del Consiglio o della Giunta (Abruzzo, Lazio). I pareri obbligatori sono superabili, ove negativi, con una nuova

deliberazione dell'organo competente, spesso a maggioranza assoluta (Abruzzo, Calabria, Emilia, Lazio, Liguria, Umbria), ovvero con motivazione espressa (Toscana, Umbria). Nessuna conseguenza è invece prevista nel caso sopra ricordato nello Statuto delle Marche e in quello del Piemonte. Al CAL, spesso inserito nelle procedure di modifica statutaria, talora è altresì attribuito il compito di sollecitare ricorsi alla Corte costituzionale (Emilia, Liguria, Toscana). A volte è dotato di iniziativa legislativa (Calabria, Lazio, Toscana, Umbria). Può ricorrere all'organo di garanzia statutaria in Abruzzo, Calabria, Emilia, Toscana e ne nomina alcuni componenti in Emilia, mentre in Toscana presenta una rosa di tre candidati entro i quali il Consiglio ne sceglie uno. Nomina e designa i rappresentanti del "sistema degli enti locali" in Abruzzo ed in Toscana. In quest'ultima regione il Consiglio Regionale ed il CAL si riuniscono una volta l'anno in seduta congiunta per esaminare gli affari di comune interesse.

A fianco del CAL, spesso gli Statuti prevedono l'istituzione di un Consiglio regionale dell'economia e del lavoro o di altro organo analogo per la rappresentanza delle autonomie funzionali (Abruzzo, Calabria, Liguria, Marche, Puglia, Toscana). Solo nello Statuto del Lazio i rappresentanti delle autonomie funzionali sono chiamati a partecipare alle sedute del CAL ancorché senza diritto di voto (art. 66 c. 4).

A me pare che altre dovrebbero essere le strade da battere per valorizzare il CAL come interlocutore necessario e privilegiato del Consiglio regionale. A questo riguardo, non si può – credo – negare che, se la scelta dei componenti del CAL fosse rimessa alla determinazione del Consiglio regionale con maggioranze tali da coinvolgere anche i gruppi di opposizione (sia pure sulla base di liste redatte dalle associazioni rappresentative degli enti locali e comprendenti amministratori in carica, dai sindaci agli assessori ai consiglieri comunali e dagli stessi corrispondenti amministratori provinciali), ciò determinerebbe un evidente raccordo tra i due organi rappresentativi. In ogni caso, la valorizzazione del CAL dovrebbe essere perseguita attraverso un pieno coinvolgimento di tale organo nel procedimento legislativo, spingendosi sino a richiederne, forse, il parere vincolante almeno per le leggi che dislocano funzioni amministrative agli enti locali.

* L'analisi delle disposizioni statutarie è stata condotta valutando solo i testi in vigore e, dunque, in astratto. Le considerazioni che sono state riferite a strumenti e procedure statutarie, così come desumibili da una piana interpretazione letterale, risentono, dunque, di una mancata verifica del loro funzionamento in concreto. Ciò costituisce un vistoso limite dell'analisi di cui l'autore è pienamente consapevole.

