

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di laurea Magistrale in Scienze di Governo e della Comunicazione
Pubblica

Indirizzo: Istituzioni politiche ed amministrative

Cattedra di: Diritto delle autonomie territoriali

**La forma di governo regionale alla luce della riforma costituzionale
del Titolo V**

RELATORE

Chiar.mo Prof. Marco Di Folco

CANDIDATA

Dott.ssa Elena Donno

Matricola: 619922

CORRELATORE

Chiar.mo Prof. Nicola Lupo

ANNO ACCADEMICO 2013/2014

LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE ALLA LUCE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL TITOLO V

INTRODUZIONE **pag. 5**

CAPITOLO I: LA FORMA DI GOVERNO DELLE REGIONI ORDINARIE NEL CONTESTO DELLA TRANSIZIONE ITALIANA

- 1. Dal concepimento alla nascita delle regioni** **pag. 10**
- 1.1 La scelta regionalista dell'Assemblea Costituente** **pag. 10**
- 1.2 L'attuazione dell'ordinamento regionale** **pag. 12**
- 1.3 Le proposte di riforma del governo delle regioni** **pag. 15**
- 1.4 La prima riforma dell'assetto istituzionale regionale** **pag. 17**

- 2. La legge costituzionale n.1 del 1999: dalla crisi alla stabilizzazione** **pag. 19**
- 2.1 La forma di governo regionale nelle forme di governo della
transizione** **pag. 20**
- 2.2 Il disegno costituzionale della forma di governo regionale** **pag. 22**
- 2.3 Il rapporto tra forma di governo e sistema elettorale** **pag. 24**

CAPITOLO II: LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E NEI NUOVI STATUTI

- 1. La forma di governo regionale nella giurisprudenza della Corte
Costituzionale** **pag. 27**
- 1.1 Il modello standard** **pag. 27**
- 1.2 Il sistema elettorale fra statuto e legge** **pag. 30**

1.3 La potestà regolamentare tra Giunta e Consiglio	pag. 32
1.4 Interpretazioni e vincoli agli statuti regionali	pag. 33
2. La forma di governo regionale nei nuovi statuti	pag. 35
2.1 La fase di incerta approvazione tra “forma di regione” e forma di governo e le novità introdotte dai nuovi statuti regionali	pag. 35

CAPITOLO III: REGIONI A STATUTO SPECIALE

1. La riforma del Titolo V e i poteri delle regioni a statuto speciale	pag. 76
1.1 La specialità in crisi e le riforme di inizio secolo	pag. 80
1.2 La clausola di adeguamento automatico per le regioni speciali: art. 18 legge costituzionale n. 3 del 2001	pag.84
1.3 Il rapporto tra potestà legislativa delle regioni a statuto speciale e la potestà legislativa delle regioni ordinarie	pag.93
2. Intervento della Corte Costituzionale in merito all’applicazione alle Regioni speciali dell’art. 123, ultimo comma, Cost.	pag.105
2.1 Cenni al funzionamento del nuovo sistema delle Regioni a statuto speciale	pag.107
2.2 Il rilievo della pronuncia della Corte Costituzionale del 14/11/2006 n. 370	pag.108
2.3 Regioni speciali e Titolo V della Costituzione	pag.112
2.4 L’inapplicabilità alle Regioni speciali, per il tramite dell’art. 10 l. cost. n. 3 del 2001, della disciplina dell’art. 123 u.c. Cost.	pag.114
3. La funzione e il ruolo delle regioni a statuto speciale nell’ambito del federalismo	pag.117
3.1 L’autonomia impositiva	pag. 122
3.2 I tributi propri delle Regioni a statuto speciale	pag. 124
3.3 Il rapporto tra specialità e diritto comunitario	pag. 130

4. Regioni speciali e disciplina del proprio personale	pag. 135
4.1 Precisazioni sul regime giuridico delle Regioni speciali	pag. 136
4.2 I limiti all'autonomia delle Regioni speciali	pag. 138
4.3 In particolare: la potestà legislativa delle Regioni differenziate sulla regolamentazione del proprio personale	pag. 139
5. L'importanza delle funzioni provinciali nelle Regioni a statuto speciale	pag. 145
5.1 In particolare: le due leggi regionali del Friuli Venezia Giulia	pag. 147
5.2 Valutazioni della Corte Costituzionale	pag. 150
5.3 I poteri del legislatore delle Regioni a statuto differenziato	pag. 154
5.4 Il riferimento alle funzioni proprie delle province	pag. 157
5.5 Considerazioni conclusive	pag. 160

CAPITOLO IV: GLI ORGANI REGIONALI DI GOVERNO FRA CONTINUITÀ E INNOVAZIONE

1. Il potere esecutivo negli ordinamenti regionali	pag. 162
1.1 Il Presidente della Giunta regionale	pag. 163
1.1.1 L'elezione diretta del Presidente	pag.184
1.1.2 L'elezione a turno unico o con ballottaggio	pag.186
1.2 La Giunta regionale	pag.196
1.2.1 La formazione della Giunta	pag.196
1.2.2 L'immunità dei membri della Giunta	pag.201
2. Il Consiglio Regionale: struttura e ruolo	pag. 205
2.1 Il Presidente del Consiglio Regionale	pag. 209
2.2 Lo status di consigliere regionale	pag. 214

2.3 I rapporti tra esecutivo e legislativo regionali: il principio del <i>simul stabunt, simul cadent</i>	pag.225
2.3.1 La mozione di sfiducia: il caso Calabria e il caso Sicilia alla luce della sentenza n. 2 del 2004	pag.231
2.3.2 Il Consiglio Regionale della Puglia: caso Calabria-bis?	pag.242
3. Gli altri organi, fra partecipazione e garanzia	pag. 246
3.1 Il Consiglio delle Autonomie Locali	pag. 246
3.2 Gli organi di garanzia statutaria	pag.259
CONCLUSIONI	pag. 264
BIBLIOGRAFIA	pag. 268

INTRODUZIONE

In questo elaborato affronteremo ed analizzeremo in tutti i suoi aspetti la forma di governo regionale alla luce della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione.

Si procederà esaminando le regioni e gli spazi che queste hanno nel riparto di competenze lasciato loro dalla Costituzione, tramite la ricostruzione sistematica di disposizioni e norme contenute in una pluralità di fonti normative.

Vedremo come la Costituzione costituisce il margine di manovra di cui dispongono le regioni; Vedremo come le sentenze della Corte Costituzionale delimitano tale margine e lo definiscono; gli statuti lo traducono; le leggi elettorali cui è demandato il compito di definire i criteri di composizione; i regolamenti consiliari, che svolgono il compito di tradurre in procedure la forma di governo regionale; le leggi regionali di attuazione, di singoli organi o istituti, che hanno contribuito a rendere operative parti significative degli statuti regionali.

In sintesi, partendo dal dato normativo studieremo i margini di sviluppo delle singole forme di governo regionali che partono da un macromodello di governo ma possono presentare, con riferimento al diverso disegno istituzionale delineato dagli statuti e dai regolamenti consiliari, delle potenzialità di sviluppo tutt'altro che marginali dal punto di vista dinamico.

Nel primo capitolo si cercherà di ripercorrere la storia costituzionale italiana della forma di governo: partendo dalla genesi delle regioni in Assemblea costituente individuando come si sia andato strutturando nel corso del tempo il concetto di governo regionale.

Il secondo capitolo verterà sull'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia, passando quindi, dalla ricostruzione dei tempi e i modi di approvazione dei vari statuti regionali, poiché costituiscono un utile riferimento iniziale del come le regioni abbiano proceduto nella ridefinizione

del loro sistema di governo, in particolare evidenziando in quali direzioni prevalenti si sia andata sviluppando la loro attività riformatrice. Infine, si scenderà all'analisi delle varianti interne alla forma di governo regionale.

Nel terzo capitolo analizzeremo la riforma del Titolo V in ogni suo aspetto: passando dal modo attraverso il quale si è deciso di ricomporre il quadro d'insieme, per poi passare dalla struttura e del ruolo attribuito ai singoli organi, concludendo con l'analisi dei processi decisionali.

In particolare, nel terzo capitolo ci concentreremo sull'analisi delle varie legislazioni elettorali, riferendoci a quanto disciplinato dalla l. n. 108 del 1968, così come modificata dalla l. n. 43 del 1995 integrata e cristallizzata dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999.

Nel quarto ed ultimo capitolo, ci concentreremo sull'analisi della struttura degli organi regionali, partendo da quelli necessari (Presidente, giunta, Consiglio e Consiglio delle autonomie locali), fino ad organi specifici (in particolare il consiglio di garanzia statutaria). Inoltre, ci dedicheremo al riparto delle competenze normative fra di essi che, ne condiziona il ruolo e i modi di funzionamento, oltre che agli strumenti conferiti che possano avere un concreto impatto sulle dinamiche di governo delle Regioni.

Vedremo come l'elemento di maggiore novità è costituito, in primo luogo, dalla differente ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, che si configura, nel nuovo dettato costituzionale, per la tendenziale parità su cui si collocano l'esercizio della funzione legislativa statale e regionale.

Il nuovo art. 117, 1° comma, risulta particolarmente innovativo, oltre che nella parte in cui prescrive che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni”, nel momento in cui pone tre limiti di ordine generale rivolti tanto allo Stato quanto alle Regioni, per i quali la funzione legislativa “è esercitata nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento

comunitario e dagli obblighi internazionali”. Esso costituisce, quindi una norma vincolante e di indirizzo della potestà legislativa statale e regionale¹.

Per quanto attiene all’introduzione dei vincoli comunitari, la nuova disposizione dell’art. 117, 1° comma, non fa riferimento a singole tipologie di atti, bensì considera i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario nel suo complesso.

In seguito, tale articolo diretto a disciplinare la ripartizione della funzione legislativa tra due soggetti interni all’ordinamento, potrebbe inoltre configurarsi come una “copertura” indiretta del diritto comunitario, offrendo una sorta di giustificazione a posteriori degli effetti intrusivi da esso prodotti nel nostro ordinamento già prima della riforma del Titolo V. Il nuovo art. 117, tuttavia, non potrebbe costituire il fondamento del primato dell’ordinamento comunitario, per la ragione che il quadro generale dei rapporti tra le fonti non muta con il nuovo disposto costituzionale, non essendo lo stesso articolo in grado di introdurre ulteriori limitazioni di sovranità a favore dell’ordinamento comunitario.

Approfondiremo, in ultima analisi, come l’art. 117 potrebbe essere riconosciuto come norma di “riconoscimento”² della supremazia dell’ordinamento comunitario il quale, in tal modo, cessa di apparire come un fenomeno estraneo alla Costituzione.

Oltre a ciò, con la redazione del nuovo Titolo V, viene inserita per la prima volta nel testo costituzionale una disposizione che consente di dare immediata attuazione alla normativa comunitaria.

La definizione del nuovo quadro dei rapporti tra le Regioni e l’Unione Europea, deve necessariamente tenere conto della riforma costituzionale nel suo complesso ed in particolare della nuova ripartizione della potestà legislativa prevista dai commi 2, 3 e 4 del nuovo articolo 117 che, invertendo

¹ L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, 2001, n. 6, p. 1203 ss.

² F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in www.associazionedeicostituzioanlisti.it

il criterio di ripartizione delle competenze, circoscrive la potestà legislativa statale alla enumerazione tassativa delle materie, mentre assegna alle Regioni una potestà residuale generale. Ciò nonostante persiste una certa asimmetria nella ripartizione di tale potestà negli ambiti materiali concernenti l'ordinamento comunitario. Se infatti, da una parte i rapporti dello Stato con l'Unione europea rientrano nella potestà legislativa statale esclusiva, dall'altra, la ripartizione della competenza legislativa nelle materie relative ai rapporti delle Regioni con l'Unione europea, avviene in maniera concorrente.

Una rilevante disposizione volta a completare il quadro della riforma del Titolo V, è costituita dall'introduzione, per la prima volta in modo esplicito nel testo costituzionale, di un potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni e degli altri enti locali. Esso fornisce, in primo luogo, la conferma dell'assegnazione allo Stato della responsabilità univoca e non frazionabile nei confronti dell'ordinamento comunitario.

La nuova disciplina costituzionale del potere sostitutivo è affidata a due differenti disposizioni, l'art. 117, 5° comma, e l'art. 120, 2° comma, i quali non sono volti a regolare il medesimo oggetto, ma fanno riferimento a circostanze e modalità dissimili.

Il 5° comma dell'art. 117 Cost. è rivolto, esclusivamente alle Regioni e alle Province autonome, nel quadro della loro attività di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea.

Diversamente, la formulazione dell'art. 120, 2° comma, è più ben dettagliata e individua essa stessa l'organo titolare del potere sostitutivo (il Governo), il quale può esercitare tale potere non solo nei confronti delle Regioni, ma anche delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni. Esso trova applicazione oltre che nei casi riguardanti i trattati internazionali e la normativa comunitaria, altresì, ove sussista "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Anche il potere

sostitutivo ex art. 120, 2° comma, deve essere definito dalla legge di procedura in modo da garantire il rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Nei capitoli che seguono vedremo come la revisione costituzionale del Titolo V, pur avendo apportato delle rilevanti modifiche al nostro assetto istituzionale, permane una riforma incompleta soprattutto per quel che concerne i profili comunitari.

Il riformatore del Titolo V, ha infatti, preferito demandare l'attuazione di molti settori della disciplina alla legge ordinaria la quale si trova a dover operare delle scelte che potrebbero condizionare fortemente la consistenza delle attribuzioni regionali nei rapporti con l'Unione europea.

CAPITOLO I: LA FORMA DI GOVERNO DELLE REGIONI ORDINARIE NEL CONTESTO DELLA TRANSIZIONE ITALIANA

1. Dal concepimento alla nascita delle Regioni

Le caratteristiche della forma di governo che attualmente caratterizza le regioni a statuto ordinario hanno radici profonde, che affondano nelle vicende politico-istituzionali che hanno caratterizzato se non tutto il secondo dopoguerra, almeno gli anni novanta.

Pur non essendo certamente questa la sede adatta a ripercorrere il cammino di tutti i progetti riformisti aventi ad oggetto la ridefinizione della forma di governo ai vari livelli istituzionali, né potendo ricostruire in maniera sistematica l'assetto istituzionale originario delle regioni italiane è tuttavia parso necessario soffermarsi su alcuni passaggi che si ritengono fondamentali per contestualizzare – e dunque analizzare nella giusta prospettiva senza tuttavia indulgere in un approccio eccessivamente storiografico – le innovazioni istituzionali successivamente introdotte.

1.1 La scelta regionalista dell'Assemblea costituente

Ripercorrendo i dibattiti dell'Assemblea costituente si nota come l'idea di regione all'epoca venisse principalmente pensata in tre modi³. La regione in primo luogo, poteva essere considerata sotto il profilo garantista, attribuendole dal punto di vista concettuale un ruolo di freno nei confronti del potere centrale. Da questo punto di vista prima il Partito d'Azione e la Democrazia Cristiana poi considerarono l'ente regione come un avamposto di difesa della democrazia, nei confronti del potere centrale statale.

La seconda accezione era quella che si riferiva alle regioni assegnando loro un ruolo che si inquadra in visioni prettamente tecniche con la volontà di

³ M. RUBECHI, *“La forma di governo regionale fra regole e decisioni”*, Aracne editrice, pp. 2.3.4.

snellire l'apparato burocratico centrale attraverso il coinvolgimento degli enti territoriali più vicini ai cittadini⁴.

Il terzo aspetto è quello politico, secondo il quale la regione era vista come l'opportunità per allargare le basi della democrazia, essendo un livello di governo molto vicino ai cittadini e quindi capace di rispondere alle loro necessità.

I tre profili delineati non sono tra loro separati, anzi tutti e tre rimasero presenti nei proclami delle forze politiche.

Il tema più interessante, che qui rileva è come strutturare gli organi regionali al loro interno tramite, da un lato, la garanzia di partecipazione della popolazione regionale e l'inserimento di efficienti processi decisionali, dall'altro, è assente nei dibattiti costituenti.

La lotta di fondo fra le forze politiche lungo l'asse regionalisti-antiregionalisti, che vedeva da un lato schierati in particolar modo la Dc e il Pri, mentre dall'altro in prima fila il Pci e le forze politiche conservatrici, la nascita delle regioni non è scaturita da un compromesso ragionato, bensì si è trattato di un compromesso contingente dovuto a motivi ben diversi con la causa regionalista.

Ciò che portò al concepimento della regione è rintracciabile nella crisi di governo del giugno 1947, con la quale fu sancita l'estromissione delle forze di sinistra dal governo. La regione fu vista come un qualcosa da conquistare, contro l'accentramento dello stato nelle mani delle forze di sinistra.

Può dirsi, che la regione è nata quindi, paradossalmente, dall'appoggio del Pci al regionalismo del Pri e della Dc.

Questa chiave di lettura spiega uno dei motivi che portarono all'inattuazione delle regioni a statuto ordinario nei primi anni di vita del nostro ordinamento, fino alla fine degli anni sessanta.

In effetti, le forze politiche al potere volevano mantenere la posizione di forza conquistata, nella paura che l'istituzione delle regioni avrebbe potuto dare uno

⁴ A. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967.

spiraglio a sinistra attraverso il quale quelle forze originariamente escluse avrebbero potuto minare in periferia il loro potere centrale.

1.2 L'attuazione dell'ordinamento regionale

La questione dell'efficienza del sistema di governo regionale viene alla luce alla fine degli anni sessanta, durante la cd. fase dell'ostruzionismo di maggioranza con riferimento all'inattuazione di alcune importanti parti della Costituzione del 1948: tra le quali vi sono, appunto, le regioni a statuto ordinario.

E' questo momento storico, in cui vi è il bisogno di dar vita all'ente regione.

E' con l'assestamento dei rapporti politico-partitici del secondo dopoguerra, con il graduale inserimento della maggiore forza di politica di opposizione nell'orbita di governo, che viene colta l'importanza dell'efficienza regionale.

Durante la fase di approvazione degli statuti regionali, vi è l'occasione per una discussione in merito alla forma di governo regionale. Infatti, già in questa prima fase, la forma di governo regionale non è vista solo nel particolare ma anche in senso nazionale. Si guarda alle regioni come un nuovo riassetto della forma di governo centrale⁵.

Il modello originario di governo delle regioni, si distaccava di poco da quello che caratterizzava il livello centrale. Già analizzando il testo costituzionale si nota una caratteristica chiara della forma di governo regionale come una forma di governo di tipo parlamentare, con tratti assembleari.⁶

In effetti, si osserva che la giunta regionale e il suo presidente sono necessariamente eletti dal consiglio regionale, cui spetta sia la potestà legislativa che quella regolamentare. Alle regioni viene concessa la possibilità di disciplinare i propri principi di organizzazione e funzionamento nel rispetto del limite della costituzione e delle leggi della Repubblica. Da questo sono derivate interpretazioni restrittive, nella prima fase dell'ordinamento

⁵ SERRANI D., *La lenta nascita delle regioni*, in *Politica del Diritto*, n. 3/1971, pp. 316 ss.

⁶ MEALE, *Diritto regionale*, 1997, pp. 122 ss.

repubblicano (cd. legge Scelba) andando via via nel corso del tempo a stemperarsi.

In particolare, l'interpretazione dominante era quella secondo cui la legge dello stato sarebbe potuta intervenire anche in aspetti organizzativi di dettaglio, demandati teoricamente alle regioni, poiché l'art. 123 originario sottoponeva gli statuti delle regioni ordinarie al vincolo dell'armonia non solo con la Costituzione, ma anche con le leggi dello Stato.

Inizialmente, prevalse l'idea di una concorrenza concorrente, ma comunque a prevalenza eventuale della legge statale, fra quest'ultima e gli statuti regionali nella definizione degli assetti istituzionali delle regioni⁷.

Bisogna ricordare, che contribuirono a rafforzare l'interpretazione centralista due elementi e cioè la potestà in merito alla disciplina del sistema elettorale regionale, demandato alla legislazione statale, e il procedimento di approvazione degli statuti, per i quali era previsto un iter duale, che coinvolgeva il consiglio regionale e il Parlamento nazionale, chiamato ad approvare in un momento successivo rispetto all'apposizione del visto da parte del commissario di governo.

Tale interpretazione è andata affievolendosi nel corso del tempo, quando fu approvata la l. n. 1084 del 1970 sull'attuazione dell'ordinamento regionale e la successiva approvazione dei nuovi statuti regionali.

Nonostante le diverse correnti di idee che si alternavano e si contrapponevano alla fine degli anni settanta, i modelli istituzionali ivi disciplinati si rivelarono a ben vedere deludenti, per coloro che auspicavano un'innovazione⁸.

Per quel che riguarda l'aspetto di analisi del nostro lavoro, rileva sottolineare una breve rassegna delle caratteristiche statiche della forma di governo regionale, che evidenzia in modo inequivocabile, come essa sia fortemente incentrata sul ruolo del consiglio regionale poiché non solo e non tanto in grado di eleggere e sfiduciare il presidente della giunta regionale, ma in

⁷ ANDO', *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, 1971, pp. 953 ss.

⁸ OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, 2002, p. 198.

quanto posto in una posizione di supremazia anche per quanto riguarda i processi decisionali. Difatti, a livello teorico si potrebbe affermare che ci sia trovati di fronte ad una forma di governo che faceva perno sulla centralità dell'assemblea rappresentativa.

Passando a descrivere la rassegna delle caratteristiche statiche della forma di governo regionale come primo elemento vi è la struttura del sistema elettorale, completamente proporzionale, con formula Hagenback-Bischoff, di per sé altamente proiettiva, che ha determinato a livello regionale la riproposizione dei rapporti di forza che si registravano per le elezioni politiche nel bacino elettorale regionale.

La seconda caratteristica riguarda le modalità di elezione del Presidente della Giunta, ovviamente da parte del Consiglio regionale perché così direttamente stabilito dalla Costituzione. Negli statuti appartenenti alla prima generazione - sul modello nazionale - non si ritrovavano dispositivi di razionalizzazione. Le varianti più importanti contenute negli statuti riguardavano invece l'elezione degli assessori: in nessun caso è stata conferita al Presidente la possibilità di proporre la lista degli assessori al voto consiliare, mentre negli altri casi ci si è trovati di fronte ad una diversa interpretazione della previsione costituzionale secondo cui "Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti" (art. 122.5 Cost.). Si passava quindi dall'applicazione letterale del dettato costituzionale, tale per cui il Consiglio si esprimeva su una lista che conteneva l'indicazione del Presidente e degli Assessori, all'elezione oltre che del presidente anche di ogni singolo assessore da parte del Consiglio.

Il terzo investe il rapporto fra il presidente della giunta e gli assessori, già dalla Costituzione definito come paritario, andando a delineare un esecutivo collegiale in cui il vertice è solo il *primus inter pares* rispetto agli assessori. Il potere esecutivo, infatti spettava alla Giunta nel suo complesso, che era eletta,

come già visto in precedenza, dal Consiglio assieme, riprendendo la formulazione dell'art. 121,1 Cost., al suo presidente.⁹

Il quarto deriva direttamente dal 121.3 che assegna anche la potestà regolamentare al Consiglio regionale, facendo venire meno la classica separazione tra provvedere e disporre, che spetta naturaliter al potere legislativo.

1.3 Le proposte di riforma del governo delle regioni

Vi fu un movimento, durante gli anni ottanta e novanta, che intendeva innovare le istituzioni regionali e che partiva dal basso.

Tale movimento si concretizzò nelle riforme statutarie introdotte dalle regioni Piemonte, Umbria ed Emilia-Romagna, mentre quello Toscano non venne approvato in sede parlamentare, essendo in fase di elaborazione la legge costituzionale n. 1 del 1999.

Questa fu l'unica vera fase, ovviamente pre-riforma, in cui si sia potuto parlare di progetti riformisti dal basso attraverso i quali si mirava al quarto aspetto preso in considerazione, e cioè al raggiungimento dell'efficienza delle istituzioni regionali.

Si cercò di agire sull'aspetto efficientista delle regioni come mezzo attraverso il quale assurgere ad un ruolo politico più marcato ed inserirsi in tal modo in dinamiche di gestione, nei rapporti centro-periferia¹⁰.

Le novità introdotte dalle regioni miravano, ad introdurre forme di razionalizzazione del rapporto fiduciario, al fine di garantire una maggiore stabilità dei governi regionali. Tale volontà si tradusse in un dispositivo tipico dell'ordinamento tedesco e cioè la sfiducia costruttiva.

In un contesto come quello italiano, invece, caratterizzato a differenza di quello tedesco, da una cronica e duratura instabilità degli esecutivi, ma anche dalla centralità dei partiti, piuttosto che dei Consigli regionali, l'istituto della

⁹ OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Arel, Il mulino, 2002, p. 200 e ss.

¹⁰ FUSARO, *Principio maggioritario e forma di governo*, 1990.

sfiducia costruttiva costituiva un'arma a doppio taglio. Infatti, l'introduzione della sfiducia costruttiva non rispondeva al problema che si intendeva risolvere.

Per questo motivo, non è stata impiegata e in quei pochi casi in cui fu utilizzata ha rischiato di istituzionalizzare i cd. ribaltoni, tramite l'introduzione di una diversa procedura formale per sostituire i governi regionali¹¹.

Durante la prima parte degli anni novanta, a causa del fervore del fenomeno delle leghe autonomiste, non ha permesso all'assetto istituzionale dell'ente regione di sopravvivere e di svilupparsi come doveva, in quanto l'attenzione si era spostata su un processo di rinnovamento del sistema politico italiano.

Difatti, durante questo periodo l'attenzione delle forze politiche era concentrata nella riforma delle istituzioni nazionali, a causa del movimento referendario e dalle inchieste sulla corruzione della classe politica ed ad una volontà generalizzata di cambiamento da parte della popolazione¹². Accanto, a ciò l'altro obiettivo furono le istituzioni locali, i comuni e le province ma non le regioni.

Si arrivò così a due risultati: a livello nazionale si giunse ad approvare una serie di nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato del 1993 inserendo un sistema elettorale fortemente selettivo; per i sistemi locali si procedette all'approvazione di una riforma radicale sia della forma di governo che del sistema elettorale.

La ratio del primo tipo di riforma la si rinviene nel voler rafforzare il legame tra eletti ed elettori, facendo venir meno il sistema elettorale proporzionale e da una forma di governo mediata, in cui cioè la derivazione del governo era di tipo post-elettorale e quindi priva di un legame forte con le scelte degli elettori.

Con la vittoria del movimento referendario, le forze politiche furono costrette a modificare il sistema elettorale nella direzione voluta dagli elettori, ma non

¹¹ CECCANTI S., *Le istituzioni della democrazia*, 1991.

¹² FUSARO, *Principio maggioritario e forma di governo*, 1990.

riuscì a sconfiggere le resistenze di una classe politica che, rimaneva ancora forte, al punto dal riuscire ad introdurre una legislazione elettorale nel complesso incoerente in più punti.

Una simile riflessione può essere fatta per la legge sul funzionamento degli enti locali, anch'essa oggetto di referendum abrogativo e anch'essa modificata dal legislatore nazionale¹³. Fu introdotta una forma di elezione diretta del vertice dell'esecutivo comunale e provinciale contestuale al consiglio regionale e collegata all'attribuzione di un premio di maggioranza per garantire la governabilità.¹⁴

A livello nazionale, invece, il consenso relativo alla forma di governo da introdurre si è andata sfumando nel corso del tempo di fronte ai crescenti contrasti fra le forze politiche non solo e non tanto per dissensi relativi ai principi sui quali basare una possibile riforma dell'ordinamento, ma soprattutto perché i partiti partivano da posizioni poco inclini al dialogo.

E' doveroso sottolineare come le riforme dei sistemi di governo, pur localizzate a livello locale, in realtà trovarono la loro origine nelle strategie politico-istituzionali elaborate al centro.

1.4 La prima riforma dell'assetto istituzionale regionale

Come ribadito in precedenza, nei primi anni novanta si è assistito a sostanziali innovazioni, dal punto di vista istituzionale, riguardanti tre dei quattro livelli di governo – Statale, Provinciale e Comunale – tutti contraddistinti dall'intenzione di una maggiore linearità e chiarezza nel circuito che lega nel momento elettorale i rappresentanti e i rappresentati tale da consentire una scelta di fatto dell'esecutivo da parte degli elettori e la cui contropartita naturale è una maggiore responsabilità rispetto al loro operato sia di fronte alla maggioranza che li sostiene, sia di fronte agli elettori.

¹³ BARBERA, *La elezione diretta dei presidenti delle giunte regionali: meglio la soluzione transitoria*, 1999, pp.38-39.

¹⁴ Si veda MORTATI, *Le forme di governo*, 1973.

Ciò ha portato ad un consolidamento notevole del peso politico, soprattutto a livello locale, degli esecutivi, nella loro figura guida, il Sindaco o il Presidente di provincia. L'unico livello che rimaneva fuori era la Regione, per motivi più concreti e cioè per il fatto che le elezioni regionali non erano alle porte come, invece, quelle amministrative, per cui non si procedette alla modifica del loro assetto istituzionale e per motivi tecnici, e cioè perché il referendum avrebbe rischiato di non andare incontro ai requisiti di ammissibilità posti dalla Corte Costituzionale.¹⁵

Inoltre, il dibattito regionale si presentava più complesso rispetto alla forma di governo locale: infatti, a livello nazionale, la disciplina del sistema elettorale regionale era demandata alla legge statale, mentre la forma di governo era disciplinata direttamente dalla Costituzione.

Per cui per introdurre ed avviare una riforma organica sarebbe stato necessario teoricamente procedere su due duplici direttive, approvando cioè un progetto di legge di revisione costituzionale – per la disciplina della forma di governo – e parallelamente una legge ordinaria per la riforma del sistema elettorale.

Venne così approvata la l. n. 43 del 1995, in termine tecnico una novella, perché andava ad innestarsi nella precedente legge elettorale n. 108 del 1968, le cui principali caratteristiche furono l'attribuzione di un premio di maggioranza, consistente in un listino bloccato composto dal 20% dei componenti i singoli consigli regionali in cui il primo della lista sarebbe stato da considerarsi il candidato alla presidenza della Giunta e l'introduzione di una norma cd. antiribaltone¹⁶, secondo la quale si sarebbe proceduto a nuove elezioni in caso di crisi di governo, con conseguente caduta della Giunta, intervenute nei primi due anni della legislatura.

Per far fronte a questa inadeguatezza – cioè la scarsa copertura costituzionale di una normativa elettorale a dir poco generosa – si è proceduto alla riforma

¹⁵ Cfr. Corte Costituzionale, sentt. Nn. 43 del 91, 32/1993, 5/1995, 26/1997 e 13/1999.

¹⁶ PERTICI, A., *La norma "antiribaltone" ed i suoi effetti sulla crisi di governo*, in *Le regioni*, n. 5/1998.

degli articoli della Costituzione che disciplinano direttamente la forma di governo, le funzioni e il ruolo degli organi regionali.

2. La legge costituzionale n. 1 del 1999: dalla crisi alla stabilizzazione

Gli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, rispettivamente modificati dagli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge costituzionale n. 1 del 1999 disciplinano la forma di governo delle regioni italiane. E' previsto anche un quinto articolo, immediatamente applicabile, contenente le disposizioni relative al regime transitorio.

Con la l. n. del 1999 il termine "forma di governo" viene inserito per la prima volta. Nella fase di redazione della riforma si è ritenuto opportuno l'utilizzo di tale espressione, il cui significato da tempo era stato utilizzato da giuristi autorevoli, in particolare italiani¹⁷, per sottolineare la maggiore autonomia anche politica data alle regioni.

Non mancarono però problemi di ordine interpretativo sollevati dalla dottrina, per ciò che concerne l'utilizzo improprio di tale espressione "forma di governo"; i suoi confini difatti, sono indeterminati, non solo e non tanto perché la maggior parte degli studiosi non sono concordi nel delimitare la portata di essa, ma anche perché al suo concreto funzionamento concorrono anche altri fattori sia di tipo politico sia sociologico che non possono essere spiegate senza il supporto della scienza politica e della sociologia.

Per queste ragioni, si è discusso di scelta "non particolarmente felice" con l'uso di una tale espressione direttamente nel testo costituzionale. L'impiego del termine condurrà, parti della dottrina ad interpretare in maniera estensiva il dettato costituzionale nel delineare i margini di manovra lasciati ai legislatori regionali e a scontrarsi con le decisioni della corte costituzionale.

¹⁷ MORTATI, *Le forme di governo*, 1973.

2.1 La forma di governo regionale nelle forme di governo della transizione

Il nuovo assetto istituzionale delle regioni rientra nelle cd. forme di governo della transizione (Fusaro) caratterizzate da modalità di scelta diretta del vertice dell'esecutivo da parte del corpo elettorale, dalla garanzia di una maggioranza solida all'interno delle assemblee elettive, e da una razionalizzazione rigida del rapporto fiduciario tramite l'introduzione della regola del *simul stabunt, aut simul cadent*.¹⁸

Le caratteristiche comuni delle forme di governo di transizione sono:

- Elezione formalmente o sostanzialmente diretta del vertice dell'esecutivo;
- Collegamento necessario fra il candidato al vertice dell'esecutivo e una precisa coalizione;
- Sistema elettorale di tipo misto per l'elezione dei componenti le assemblee rappresentative;
- Attribuzione di un premio di maggioranza alla coalizione collegata al candidato al vertice dell'esecutivo che è risultato vincitore;
- Introduzione della regola dell'aut simul stabunt, aut simul cadent per quanto riguarda i rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo¹⁹.

Analizzando la disciplina transitoria, contenuta nell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, emerge che fintantoché le Regioni non provvedano all'approvazione delle nuove leggi elettorali e dei nuovi statuti, per l'elezione dei componenti gli organi regionali si debbano applicare codeste regole: a) elezione contestuale del Presidente della Giunta e dei membri del Consiglio regionale; b) cristallizzazione del sistema elettorale vigente, cioè il consiglio regionale viene eletto su base proporzionale per l'80% dei suoi membri, mentre il restante 20% viene attribuito sulla base di una lista regionale bloccata come

¹⁸ RIVOSECCHI G., *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 129.

¹⁹ FUSARO C. E STROPPIANA L., *Perfezionare la forma di governo della transizione. Composizione e collegialità della Giunta*, in Idf, n. 1/2001, pp. 29-56.

premio di maggioranza; c) elezione sostanzialmente diretta del presidente della giunta in un turno unico; d) necessaria appartenenza sia del Presidente della Giunta che del capolista della lista regionale che abbia il numero di voti immediatamente inferiore rispetto a quello del candidato risultato vincitore.

Il secondo comma dell'art. 5 dispone un'ulteriore serie di regole transitorie, ma in questo caso la cessazione della loro efficacia decorre dall'entrata in vigore dei soli nuovi statuti regionali, cui appunto la Costituzione affida il compito di disciplinare la forma di governo e non anche della legge elettorale. In particolare viene previsto che:

- Il presidente della Giunta nomina e revoca gli assessori (art. 5. 2, lett. a).
- Viene costituzionalizzata la procedura di approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del solo presidente della Giunta (art. 5. 2, lett. B).
- In caso di approvazione di una mozione di sfiducia, di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del presidente, si determina lo scioglimento anticipato del Consiglio e le dimissioni della giunta, con obbligo di nuove elezioni (art. 5. 2 ,lett.b).

Da queste caratteristiche emerge chiaramente come la forma di governo disciplinata in via transitoria dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 rientri a pieno titolo nelle cd. forme di governo della transizione, avendo tutti i requisiti minimi che le caratterizzano.

La base della normativa elettorale transitoria, è quella contenuta nella legge n. 108 del 1968, modificata dalla l. n. 43 del 1995.²⁰

Il sistema elettorale è di tipo misto, e prevede l'assegnazione dell'80% dei seggi in palio su base proporzionale e il 20% con premio di maggioranza. I candidati delle singole liste vengono selezionati sulla base del numero di preferenze ottenute da ciascuno di essi. Il premio di maggioranza corrisponde

²⁰ A. DI GIOVINE e S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, Laterza, 1995.

al cd. listino, cioè una lista bloccata in cui conta l'ordine di presentazione dei singoli candidati all'interno della lista senza possibilità di scelta per l'elettore.

Altra caratteristica determinante sono le soglie di sbarramento all'accesso delle liste al riparto dei seggi. Ne prevede due: la prima del 3% vale per le liste non coalizzate, la seconda per le coalizioni di liste per le quali è previsto uno sbarramento al 5%.

Inoltre, il premio di maggioranza può risultare variabile in due casi:

- 1) Se ai voti ottenuti dal candidato presidente risultato vincitore corrisponde la maggioranza assoluta dei seggi in palio, viene attribuito un premio di maggioranza dimezzato, pari cioè al 10% dei seggi totali;
- 2) Se non si verifica il primo caso, viene dato il listino per intero, con due ulteriori varianti: i) se anche con l'attribuzione dell'intero premio di maggioranza non viene superata la soglia del 55%, vengono attribuiti dei seggi aggiuntivi fino a che tale soglia non viene raggiunta; ii) se la cifra elettorale è invece superiore al 40%, si procede all'assegnazione del premio per intero.

Il sistema elettorale è caratterizzato da un forte proporzionalismo, con l'inserimento di dosi fortemente maggioritarie.

Se l'analisi della forma di governo transitoria la riconduce appieno nell'alveo della forma di governo della transizione, allo stesso modo quella relativa alla disciplina elettorale transitoria la inserisce a pieno titolo in quelli che potremmo chiamare i sistemi elettorali della transizione.

Sul sistema elettorale il testo costituzionale non dà tuttavia chiarimenti, rinviando, all'art. 122.1 la sua disciplina a due distinte fonti: la legge statale di principio e la legge regionale di dettaglio.

2.2 Il disegno costituzionale della forma di governo regionale

La Costituzione pone una serie di condizioni alla libertà delle Regioni di disciplinare la loro forma di governo. Il modello standard ricalca quello

previsto dalla disciplina transitoria, per questo deve essere considerato anche come preferenziale²¹.

Bisogna trattare la tematica relativa al limite generale cui sono sottoposti gli statuti regionali in merito alla definizione della forma di governo: in particolare ci riferiamo al limite esplicito “dell’armonia con la Costituzione” contenuto nell’art. 123.1, che vincola lo statuto nel suo disciplinare sia la forma di governo che i principi di organizzazione e funzionamento della regione.

L’art. 123 della legge costituzionale ha apportato una cesura con il passato sotto due diversi profili. Il primo riguarda il procedimento di approvazione degli statuti, interamente di competenza delle Regioni anzichè duale, con approvazione finale da parte del Parlamento come nel passato.

La disciplina del nuovo procedimento è contenuta nei commi 2 e 3 dell’art. 123 e vengono previsti tre passaggi fondamentali, il primo di essi obbligatorio, gli altri eventuali. L’approvazione da parte del Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei componenti in due deliberazioni ad intervallo non inferiore ai due mesi l’una dall’altra cui possono seguire un’impugnativa da parte del governo di fronte alla Corte Costituzionale, entro trenta giorni dalla sua pubblicazione e la sottoposizione del testo statutario a referendum popolare, su richiesta di una minoranza consiliare (1/5) o di un cinquantesimo degli elettori, che deve intervenire entro tre mesi dalla sua pubblicazione.

Oltre al limite generale dell’armonia con la Costituzione, gli statuti sono sottoposti ad ulteriori vincoli: si individuano tre tipologie di disposizioni costituzionali con riferimento al loro grado di vincolatività²²:

- Disposizioni di portata generale che, cioè, vincolano tutte le regioni;
- Disposizioni che prevedono una possibilità di deroga;

²¹ DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G. Ferrari e G. Parodi, *La revisione costituzionale del nuovo Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, Cedam, 2003.

²² FUSARO, *Le forme di governo regionali*, Op. Cit., pp. 83 ss.

- Disposizioni che si riferiscono solamente al modello di forma di governo standard.

Le disposizioni del primo tipo, sono quelle che si applicano in ogni caso, che vincolano cioè sempre gli statuenti regionali, qualsiasi sia il modello di forma di governo che intendono introdurre.

Il secondo tipo di disposizioni prevede in modo dettagliato la disciplina della forma di governo standard, e cioè ad elezione diretta del Presidente della Giunta. Oltre a disposizioni a portata generale, il modello di forma di governo scelto in via preferenziale dal legislatore costituzionale è disciplinato dagli artt. 122.5 e 126.3.

L'art. 122.5 prevede come via principale la modalità di elezione diretta del Presidente della Regione, stabilendo che il presidente eletto abbia il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta, rafforzando la sua posizione già sancita dall'art. 121.

Infine, l'ultima tipologia di disposizioni costituzionali è quella che prevede una deroga esplicita al testo costituzionale, ed è costituita dall'art. 122.5, che prevede che “il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto”.

Rilevano a nostro parere le due varianti interne al modello di forma di governo standard che possono darsi all'interno di essa. Non si tratta di modelli alternativi, bensì di caratteristiche che si avvicinano al concreto funzionamento della forma di governo al funzionamento tipico di altri modelli. Sarà quindi, nostro obiettivo capire verso quale direzione la forma di governo regionale si indirizzerà alla luce delle varianti statutarie introdotte.

2.3 Il rapporto tra forma di governo e sistema elettorale

La questione del riparto tra le diverse fonti cui la Costituzione demanda la definizione del sistema di elezione delle regioni a statuto ordinario ha suscitato una serie di rilievi dottrinari.

La mancanza di norme, porta a sostenere che tale materia sia coperta da riserva di legge formale, in quanto paiono mancare i requisiti di necessità ed urgenza di cui all'art. 77 c. 2 per l'uso dello strumento del decreto legge.

Rientrando inoltre nella categoria delle leggi elettorali, si può dedurre che la materia sia coperta da riserva di assemblea, ex art. 72 c.4²³. E' quindi una logica conseguenza il fatto che la legge in questione non rientri nell'ambito di applicazione della delega legislativa di cui all'art. 1 c. 4 della l. n. 131 del 2003 (la cd. Legge La Loggia), che si riferisce invece alle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, c.3.

Il sistema elettorale è una materia a competenza concorrente, anche se non è stata inserita assieme alle altre, all'interno dell'art. 117.3, quasi interamente novellato ad opera della successiva l. cost. n. 3 del 2001.

E' invece contenuta nell'art. 117 la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare la "legislazione elettorale" che si riferisce agli organi dello Stato (c. 2, lett. f) e degli enti locali (c. 2, lett. p). Anche se i tempi diversi di approvazione delle due leggi costituzionali indicano la ragione del mancato coordinamento, allo stesso tempo appare opportuno notare l'impiego di terminologia diversa da parte del legislatore, con riferimento da un alto alle Regioni, dall'altro gli enti locali.

Per quanto riguarda le prime, all'art. 122 c. 1, viene usata l'espressione "sistema di elezione", mentre per gli altri viene impiegata la nozione di "legislazione elettorale". Gli studiosi, mettono in evidenza come i due concetti non abbiano lo stesso significato.

Infatti, per "sistema di elezione", riferito agli organi delle Regioni, si intende non solo la formula elettorale, ma anche in generale le modalità di elezione sia del Consiglio sia del Presidente della Giunta, attribuzioni coerenti con quelle conferite alle Regioni relativamente alla determinazione della forma di governo.

²³ FUSARO S. e RUBECHI M., *Commento all'art. 56*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, Vol. II.

Il concetto più generale di “legislazione elettorale”, contiene al suo interno materie che riguardano anche la forma di Stato, come ad esempio le disposizioni relative al diritto di voto²⁴.

La dottrina si divide in due filoni di pensiero con riferimento a quali fossero i rapporti intercorrenti fra legislatore regionale e legislatore statale.

Tosi, ha ritenuto il sistema di elezione assimilabile alle materie di competenza concorrente di cui all’art. 117.3 Cost., sostenendo che “sia preferibile configurare la nuova potestà concorrente nei termini previsti per le altre e, quindi, immaginare che il limite dei principi fondamentali operi nel modo consueto, evitando che l’inerzia dello Stato si traduca in una paralisi dei poteri legislativi regionali”²⁵.

Coloro che hanno ritenuto sussistere un vincolo di natura giuridica sono in realtà molto pochi, mentre paiono più convincenti i motivi di opportunità politica sollevati da una parte della dottrina: “ i principi fondamentali [...] devono essere sanciti dal legislatore statale non possono essere affidati all’inevitabile, arbitrarietà dell’interprete.”²⁶

Per quanto concerne la durata degli organi, si può affermare, che il legislatore statale sia di fronte a due opzioni: o stabilire una durata fissa per le legislature di tutte le regioni, o prevedere una durata massima e una minima lasciando ad esse un margine di manovra. Difatti, far sì che le elezioni regionali non avvengano tutte allo stesso momento, potrebbe far venir meno la valenza politica nazionale che hanno assunto.

²⁴ FUSARO C., *Autonomia regionale in materia di legislazione elettorale*, in M. Carli, C. Fusaro, Op. cit.

²⁵ TOSI R., *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999 in Le Regioni*, n. 6 del 2000, p. 976.

²⁶ FUSARO C., Op. cit., pp. 21.

CAPITOLO II: LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E NEI NUOVI STATUTI

1. La forma di governo regionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale

In questo capitolo, si cercherà di tradurre nel concreto, il modello standard, per poi enucleare quali siano i margini di manovra lasciati alle regioni in merito alla sua integrazione o relativamente a scelte diverse.

Si analizzerà come la giurisprudenza costituzionale ha spesso influenzato i tempi della fase di approvazione dei nuovi statuti regionali, in ragione delle questioni che è stata chiamata a sciogliere e che di conseguenza hanno influenzato la fase di approvazione anche di altri statuti.

1.1 Il modello *standard*

La Corte fu chiamata per pronunciarsi sull'interpretazione dell'ambiguo limite dell'"armonia con la costituzione". Il caso di specie riguardava una delibera statutaria della regione Marche con la quale si prevedeva una disciplina transitoria, in deroga a quella prevista dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999, secondo cui in caso di morte o impedimento permanente del Presidente, questi sarebbe dovuto essere sostituito dal Vicepresidente, anziché procedere al ricorso alle urne. La Regione riteneva di poter introdurre tale disposizione.

Con la sentenza n. 304 del 2002 la Consulta ha risposto in maniera netta sul punto, sostenendo che l'armonia con la Costituzione non vincola gli statuti solamente al rispetto dei valori di fondo che ispirano la Carta, da cui implicitamente potrebbe derivare la possibilità di derogare a singole disposizioni puntuali.

La Corte, inoltre, da due ulteriori indicazioni in merito alla definizione della disciplina transitoria, sostenendo da un lato che le modalità di elezione del presidente ivi previste sono assimilabili all'elezione diretta poiché ad essa conseguono gli stessi esiti previsti dal modello standard, e che il contenuto dell'art. 5 è inderogabile fintanto che non si saranno verificati i requisiti richiesti: entrata in vigore di statuti e leggi elettorali per il nuovo sistema elettorale; entrata in vigore dei nuovi statuti per i meccanismi relativi alla forma di governo.

Il caso marchigiano non è stato solo importante per l'aspetto del contenuto – in riferimento all'eccessiva rigidità del simul simul con riferimento alla morte e all'impedimento permanente del presidente della Giunta - ma ha costituito una tendenza dei Consigli regionali ad aggirare la disciplina costituzionale del modello standard di forma di governo tramite il mantenimento dei benefici derivanti dall'elezione diretta, ma cercando di temperare le rigidità previste dall'art. 126.

Per cui alcune Regioni, hanno preferito tentare di usare in via ibrida il modello standard sotto varie forme.

E così si creò un dibattito dottrinale molto vivace, tra sostenitori di un più marcato ruolo delle assemblee cui avrebbe dovuto fare da contrappeso un depotenziamento del Presidente della Giunta, e i fautori della riforma che volevano garantire quella trasparenza data solo dal rapporto tra corpo elettorale- maggioranza –consiliare –presidente.²⁷

Il dibattito dottrinale sulla sentenza ha riflettuto la spaccatura già in precedenza evidenziata fra i sostenitori del modello ad elezione diretta e i contrari, sottolineando i primi la chiarezza e la necessità della sentenza ai fini di un riassetto coerente della forma di governo regionale, i vincoli opprimenti volti a ridurre la libertà delle regioni i secondi²⁸.

²⁷ MORRONE A., *Può il Friuli-Venezia Giulia fare marcia indietro sulla forma di governo regionale?*, in www.forumcostituzionale.it, 7 luglio 2002.

²⁸ OLIVETTI M., *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le istituzioni del Federalismo*, pp. 435-462.

La Corte ha posto dei paletti alla facoltà delle Regioni di disciplinare la loro forma di governo regionale, stabilendo quindi che: la disciplina transitoria non è derogabile se non dopo che si siano verificate le condizioni richieste; l'elezione prevista dalla normativa transitoria è assimilabile ad un'elezione diretta dal punto di vista sostanziale; per poter derogare alle disposizioni costituzionali è necessario che le regioni optino per un sistema di elezione diverso dall'elezione diretta; non è possibile eleggere direttamente il Vicepresidente e il Presidente, spettando a quest'ultimo il potere di nominarlo. Vi sono altre sentenze che hanno definito ulteriormente la questione, in particolare la sentenza n. 372 del 2004 e la n. 12 del 2006. Con riferimento alla prima, il governo aveva impugnato diversi articoli dello statuto della regione Toscana, in particolare l'art. 32.2 dello Statuto che conteneva un vincolo diretto per il Presidente del Consiglio di presentare in prima seduta del Consiglio il suo programma di governo. Il governo aveva ritenuto questa disposizione in contrasto con le disposizioni relative al modello standard, poiché a suo avviso avrebbe determinato un indebolimento ingiustificato del Presidente della Giunta eletto direttamente. La corte chiarì sostenendo che il passaggio consiliare costituisce un vincolo squisitamente politico mentre il Presidente rimane libero di esercitare i poteri che la Costituzione direttamente gli attribuisce²⁹.

L'ultima sentenza di rilievo con riferimento alla definizione del modello ad elezione diretta del Presidente della Giunta è la sentenza n. 12 del 2006: il Governo ha impugnato due disposizioni dello statuto abruzzese con le quali veniva conferita al Consiglio la possibilità di sfiduciare un singolo assessore, cui sarebbe disceso un obbligo di sostituzione gravante sul Presidente e venivano fatti conseguire alla mancata approvazione del programma presentato ad inizio di legislatura dal Presidente della Giunta gli stessi effetti dell'approvazione di una mozione di sfiducia.

²⁹ VIGEVANI G.E., *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma di governo e forma di governo standard*, in *Le regioni*, n. 4 /2005.

Con riferimento alla prima disposizione, la Corte stabilisce che la disposizione ha una vincolatività limitata alla forma di governo standard, quindi non si applica necessariamente nel caso in cui gli statuti optano per una diversa modalità di elezione. In secondo luogo dichiara incostituzionale la disposizione che prevede l'obbligo di revocare l'assessore colpito da sfiducia individuale poiché questo diminuirebbe i poteri del Presidente.

A questo punto si può tracciare uno schema netto della forma di governo del modello standard: le regole costituzionali sono da accettare in toto e le varianti introducibili sono marginali e di carattere politico.

Per queste ragioni se potevano sussistere dei dubbi interpretativi nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999, questi dubbi sono stati chiariti, uno ad uno dalla giurisprudenza, statuendo prima fra tutto il divieto assoluto di ibridazione del modello standard.

1.2 Il sistema elettorale fra statuto e legge

La giurisprudenza costituzionale è stata meno chiara con riferimento al tema del riparto delle competenze in materia di legislazione elettorale fra le varie fonti.

La prima sentenza di rilievo è la n. 196 del 2003 riferita ad una legge elettorale abruzzese con la quale si dettavano parti della disciplina elettorale.

La corte ha esteso il principio di continuità normativa secondo il quale la regione può intervenire anche in mancanza della competenza statale, sia perché è necessario evitare che l'inerzia del legislatore statale possa provocare una paralisi della potestà regionale in materia, sia perché ormai quest'ultima è una competenza che le è propria.

La sentenza n. 2/2004 ha segnato un'inversione di tendenza rispetto alla direzione che pareva delineata dalla sentenza n. 196 del 2003, comprimendo la

possibilità di intervento dello statuto in materia elettorale sia verso l'alto sia verso il basso, nei confronti della legge elettorale regionale di dettaglio.

Il formalismo della Corte in realtà, al momento, non ha portato a delle conseguenze sistemiche evidenti per quanto riguarda la scelta del sistema elettorale in senso stretto³⁰, poiché le regioni che hanno deciso di avvalersi di una nuova normativa hanno optato per la tecnica del recepimento parziale della normativa transitoria modificandone alcune parti o introducendo riforme incrementali.

La ricaduta di tale interpretazione formalista è stata sul regime dell'incompatibilità funzionale fra consigliere ed assessore.

Il caso di specie si è mostrato con riferimento agli statuti emiliano-romagnolo (art. 45) e umbro (art. 66), i quali stabilivano l'obbligo per il consigliere nominato assessore di dimettersi dalla carica assembleare.

La Corte, rispettivamente con le sent. N. 378 e 379 del 2004, ha dichiarato incostituzionali tali disposizioni poiché ritenute in contrasto con la riserva di legge che l'art. 122.1 pone non solo per il sistema elettorale ma anche per il regime delle incompatibilità. La decisione è discutibile, in quanto ricomprende all'interno di uno stesso contenitore le incompatibilità "esterne", cioè quelle che hanno come scopo evitare che cariche di particolare influenza ricoperte dai candidati, nel pubblico e nel privato, possano falsare la competizione elettorale, e quelle interne che direttamente investono il cuore della forma di governo.

Oltre a costituire una variante fondamentale delle forme di governo contemporanee³¹ la previsione dell'incompatibilità fra le cariche di assessore e consigliere regionale determina una influenza sul concreto funzionamento della separazione dei poteri.

Si può sostenere che la decisione della Corte Costituzionale, in questo caso, sia sostenuta da più argomenti testuali e formalistici, piuttosto che da

³⁰ FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, cit.

³¹ OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Op. Cit.

considerazioni contenutistiche, che l'avrebbero portata a ricomprendere all'interno della forma di governo la disciplina delle incompatibilità funzionali interne alla regione.

1.3 La potestà regolamentare tra Giunta e Consiglio

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 313 del 2003 ha provveduto a chiarire un dubbio interpretativo sul quale la dottrina da tempo discuteva, con particolare riferimento all'espulsione dal nuovo art. 121 dell'attribuzione al Consiglio regionale della potestà regolamentare.

Ad aggiungere maggiore indecisione sul punto ha contribuito la direttiva 200/2009/1.50.1 del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri rivolta ai Commissari del Governo nelle Regioni a statuto ordinario, in riferimento alla quale nel marzo del 2001 il Governo aveva rinviato una delibera legislativa della regione Veneto con la quale si attribuiva al Consiglio il compito di approvare regolamenti attuativi, ritenendo che fosse in contrasto con non precisati principi generali posti alla base del rapporto fra gli organi, da cui si ricaverebbe l'attribuzione di tale potere alla Giunta.

Ciò che ha consentito alla Corte di risolvere la questione, fu il caso di una legge della regione Lombardia: in particolare la questione di legittimità era stata sollevata dal governo con riferimento ad alcune norme contenute nella legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 2, istitutiva del Corpo forestale regionale.

Il governo, sosteneva la violazione dello statuto regionale della Lombardia (art. 6) da parte di quelle disposizioni della legge lombarda che attribuivano alla Giunta regionale anziché al Consiglio l'adozione dei regolamenti per la disciplina dell'organizzazione del Corpo forestale regionale, mentre la difesa della Regione sosteneva che il nuovo assetto istituzionale consentisse l'attribuzione automatica della competenza al Consiglio.

La Corte ribadì quanto contenuto nella precedente ord. N. 28 del 2002 sottolineando che la nuova formulazione dell'art. 121 comporta il venir meno della riserva di competenza regolamentare in capo al Consiglio regionale, conferendo margini di scelta autonoma in merito alle regioni.

La Corte poi precisa tre linee-guida da tenere presente ai riformatori, e cioè:

La natura della potestà regolamentare, la quale non consente di ricomprenderla esclusivamente nelle due macrocategorie attribuzione alla Giunta- attribuzione al Consiglio regionale della competenza, ma consente anche varianti intermedie e modelli misti, a discrezione del legislatore statutario;

Il “limite dell’armonia con la costituzione” non solo obbliga al rispetto puntuale oltre che dello spirito anche della lettera della costituzione, costituisce un modo di ragionare che, oltre al rischio di sovrapporre modelli concettuali alle regole particolari, comporta anche quello di comprimere la potestà statutaria di tutte le regioni ad autonomia ordinaria, tramite non controllabili deduzioni da concetti generali, assunti a priori;

La potestà regolamentare è di competenza dell’organo cui lo statuto vigente la demanda, non attribuendo il novellato art. 121 alcuna attribuzione certa.

Con tale sentenza la Corte ribadisce la linea tracciata nella sent. N. 313 del 2003, ribadendo non che la potestà legislativa spetta al Consiglio, se così stabilisce lo statuto vigente, fintanto che non ne verrà approvato uno nuovo ma anche che è nondimeno impossibile prevedere regolamenti di giunta addirittura per supplire al mancato intervento del Consiglio regionale per via legislativa.

1.4 Interpretazioni e vincoli agli statuti regionali

La Corte Costituzionale oltre alle tematiche che abbiamo già analizzato, si è dedicata ad altri aspetti importanti per il nostro lavoro, pur non essendo direttamente collegati con l’impianto statico della forma di governo.

Prima di tutto, la Corte si è occupata del tema della disciplina della prorogatio degli organi regionali con la sentenza n. 196 del 2003³² ritenendo che essa rientri a pieno titolo all'interno della forma di governo regionale, per cui si tratti di materia statutaria salvo che per le diverse procedure stabilite per lo scioglimento sanzionatorio ex art. 126.1, la cui disciplina rimane di competenza statale.

La Regione contribuisce a risolvere la questione del dubbio relativo all'inclusione della prorogatio all'interno della materia "durata degli organi" che è demandata alla fonte legislativa primaria, perché, sostiene, essa non influisce direttamente sulla durata degli stessi organi, bensì disciplina l'intervallo di tempo che intercorre fra la scadenza naturale o anticipata di una legislatura e l'inizio della successiva.

Particolare menzione merita la disciplina del referendum, che la Corte ha definito in riferimento alla sent. N. 372 del 2004.

In questa fattispecie il dubbio era stato sollevato dall'Avvocatura dello Stato nei confronti dell'art. 75 dello statuto toscano, che introduceva un quorum strutturale diverso rispetto alla maggioranza degli aventi diritto al voto, sul modello nazionale.

La Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale ritenendo come la materia referendaria rientri a pieno titolo fra le competenze statutarie, per cui, a prescindere da quanto prevede l'art. 75, alle Regioni "è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali." (8, CID).

Altra sentenza di particolare importanza è la già citata sen. N. 378/2004, relativa allo statuto umbro, la quale ci fornisce due spiegazioni importanti: con la prima affronta il tema delle fonti regionali e stabilisce che i regolamenti di

³² MORRONE A., *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, n. 6/2003.

delegificazione (artt. 39.2 e 40) non costituiscono una deroga all'attribuzione delle competenze al Consiglio e alla Giunta, ricalcando quanto previsto per il livello nazionale, confermando così la linea interpretativa secondo cui l'atto abrogativo non viene in realtà imputato al regolamento di delegificazione in quanto tale, bensì alla legge di autorizzazione, spettando al primo la determinazione della sola tempistica.

2. La forma di governo regionale nei nuovi statuti

E' d'obbligo dedicare un intero paragrafo a ripercorrere il modo attraverso cui le regioni hanno proceduto all'approvazione dei loro nuovi statuti, cercando di ripercorrere le fasi che ne hanno marcato la direzione e le caratteristiche fondamentali per trarre utili indicatori circa il contesto all'interno del quale le regioni si sono trovate ad operare.

2.1. La fase di incerta approvazione tra “forma di regione” e forma di governo e le novità introdotte dai nuovi statuti regionali

Le Regioni si sono trovate a fare delle scelte verso le quali si sono indirizzate, partendo dalle impugnative governative e le decisioni della Corte costituzionale che ne sono conseguite.

In Abruzzo è stata istituita un'apposita commissione per la redazione di un testo statutario³³, che si è ufficialmente insediata il 3 ottobre del 2000: lo statuto è stato approvato il 21 settembre 2004, ma è stato impugnato dal governo³⁴, il quale ha mosso dei rilievi di costituzionalità in riferimento a più disposizioni. Prima della fine della scorsa legislatura il Consiglio regionale ha proceduto all'approvazione in prima lettura di un testo identico, dal quale ha espunto solo le parti impuginate, ma non è riuscito a procedere con la seconda approvazione per la scadenza della legislatura.

³³ Delibera del Consiglio Regionale n. 4/5 del 27 giugno 2000.

³⁴ TOGNA M., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Abruzzo nella VII Legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005.

Per quanto riguarda la legge elettorale, lo statuto ha vissuto una fase di approvazione travagliata: la L. R. n. 1 del 2001 e successive modifiche, ha salvato esclusivamente le quote di genere.

Per queste ragioni la regione Abruzzo si è presentata all'inizio dell'VIII Legislatura senza aver approvato alcuna delle tre fonti e cioè un nuovo statuto, una nuova legge elettorale e un nuovo regolamento consiliare.

Solo il 20 luglio 2004, in prima lettura, è stato approvato il nuovo Statuto della Regione Abruzzo. Il nuovo Statuto era stato approvato in prima lettura, la prima volta, il 23 settembre del 2003 e riapprovato, emendato, il 30 dicembre di quell'anno, al fine di introdurre una norma che ribadisse l'attuale articolazione delle sedi della Regione all'Aquila e Pescara. Il testo approvato, sempre in prima lettura, costituisce un momento dell'*iter* caratterizzato da variazioni introdotte alle due bozze precedenti concernenti la forma di governo. Tali modifiche sono state rese opportune dopo la pronuncia della sentenza n. 2 del 2004 con la quale la Corte Costituzionale aveva censurato lo Statuto della Regione Calabria che in alcune parti, quelle concernenti la forma di governo e la figura del vice presidente, aveva delle analogie con le due bozze abruzzesi precedentemente approvate. Fra le innovazioni introdotte dal nuovo statuto meritano di essere annoverate la composizione della nuova assemblea a 50 consiglieri, fino ad un massimo di 53 membri con la nomina degli assessori esterni. Inoltre, il nuovo testo stabilisce che il presidente della Giunta regionale viene eletto a suffragio universale diretto, mentre il vicepresidente viene indicato dal presidente. L'esecutivo è formato dal Presidente e da un massimo di 12 Assessori, tra i quali il Vicepresidente. Gli esterni non possono superare il 25%. I gruppi consiliari possono essere composti da 1 a 3 consiglieri, mentre lo scioglimento del consiglio può avvenire con il voto di sfiducia nei confronti del Presidente; per rimozione o impedimento permanente del Presidente e per le dimissioni della maggioranza dei consiglieri. Altra novità concerne l'istituzione del consiglio delle autonomie locali e del comitato di garanzia delle norme statutarie. Lo statuto

della regione Abruzzo, infine, accoglie le innovazioni apportate, in tema di tributi regionali, nel proprio ordinamento dalle misure di federalismo fiscale.

Per la regione Basilicata, la Commissione per la revisione dello statuto è stata istituita con delibera del consiglio regionale³⁵ e si è insediata il 13 novembre 2000. Redatta una prima bozza di lavoro del 20 novembre 2002, è stata in seguito modificata e licenziata dalla commissione il 22 dicembre 2003. Il testo non è stato approvato dal Consiglio regionale nella scorsa legislatura, così come non si è proceduto al varo di una nuova normativa elettorale.

Il vigente Statuto della regione Basilicata, risalente al 1971, non contiene previsioni specifiche in tema di qualità della regolazione. Tuttavia, nell'attesa che anche la Basilicata approvi il nuovo Statuto, in attuazione alle modifiche al Titolo V della Costituzione, si ravvisano nella bozza elaborata e presentata alla fine del 2012, alcune importanti innovazioni concernenti la disciplina regionale. Il nuovo art. 44, in particolare, si occupa del "*La qualità delle leggi*": sancisce il principio generale della cura della qualità delle fonti normative, affida al Regolamento interno la disciplina di procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva (AIR) e dell'impatto (VIR) delle leggi, e regola la funzione del Comitato per la legislazione, che viene istituito dall'art. 29, «*ai fini della verifica della qualità e dell'impatto della normazione*». La medesima norma prevede anche il ricorso alle clausole valutative per «*il controllo sul processo di attuazione delle leggi*», e il rilevante principio in forza del quale il Presidente del Consiglio regionale, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza, può dichiarare improcedibili quelle proposte di legge che non rispettino le norme volte a garantire la qualità della legislazione.

In tema di partecipazione, fondamentale importanza riveste la innovazione introdotta dalla bozza di art. 11, che istituisce l'Albo regionale della partecipazione, «*in cui sono compresi le associazioni, i comitati, e i gruppi*

³⁵ CORRADO M., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Basilicata nella VII legislatura*, in www.federalismi.it, n. 6/2005.

comunque operanti stabilmente sul territorio regionale, che ne facciano richiesta». Come precisa il secondo comma, i soggetti collocati nell'Albo rappresentano i soggetti con i quali si rapporta la Regione in materia di programmazione e per gli ambiti di particolare interesse regionale.

Per quanto concerne la trasparenza dei processi legislativi, la bozza del nuovo Statuto riconosce ai cittadini la più ampia partecipazione alle attività regionali, anche ricorrendo a risorse tecnologiche e informatiche (art. 3, secondo comma).

Quanto alla semplificazione amministrativa, il nuovo art. 62, se approvato, prevede che a favorire la stessa sarà la legge regionale.

Sotto il profilo delle fonti regionali primarie, va ricordato che, con l'adozione della l.r. 17 aprile 2001, n. 19, *“Introduzione e disciplina dell'analisi di impatto della regolazione. Norme per la redazione di testi unici”*, la Basilicata è stata la prima Regione a prevedere l'Analisi di impatto della regolazione (AIR) per via legislativa. La l.r. 19/2001 qualifica l'AIR come *«uno strumento tecnico – amministrativo, che accompagna la relazione illustrativa degli schemi di atti legislativi e regolamentari da sottoporre all'esame ed all'approvazione degli organi competenti»* (art. 2); essa non rappresenta affatto un ostacolo per l'adozione di una scelta regolativa piuttosto che di un'altra.

Con la l.r. 19/2001, che riconosceva all'Istituto *“F.S. Nitti”*, poi soppresso, compiti di formazione e aggiornamento per l'attivazione dell'AIR, si dava inizio ad una fase di sperimentazione regionale, alla stregua di quanto si è verificato a livello nazionale, con la l. 8 marzo 1999, n. 50; l'avvio sperimentale regionale, tuttavia, non è stato attuato.

Al termine della fase di sperimentazione regionale, nel febbraio del 2005, sono state definite e applicate, a firma di Antonio La Spina e Mario Martelli, delle *“Linee guida per l'attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione”*.

Successivamente, nel corso della nona legislatura lucana, il Governo regionale è ritornato sulla questione adottando, mediante D.G.R. 13 dicembre 2011, n.

1836, un Disegno di legge regionale che si occupa della “*Qualità dell’attività normativa e semplificazione amministrativa*”. Il Disegno di legge citato non ha trovato, tuttavia, accoglimento in Consiglio. Esso, finalizzato soprattutto alla definizione dei principi di semplificazione amministrativa, ha sottolineato anche, agli artt. 3, comma 1, lett. a, e 7, comma 1, lett. b, l’esigenza di attuare l’AIR, e la necessità di avviare degli «*interventi periodici di manutenzione e riordino delle normative prodotte*»; a tal fine è stato creato un apposito Gruppo tecnico di coordinamento (art. 4), che avrebbe dovuto definire «*linee guida e indirizzi*» per l’AIR e l’Analisi tecnico-normativa (ATN). Il Disegno di legge in esame, inoltre, ha contemplato l’introduzione nel sistema normativo regionale di un Documento annuale di programmazione normativa (art. 6), in cui avrebbero dovuto essere definiti dalla Giunta gli interventi che avrebbero dovuto caratterizzare l’attività normativa, con il compito per la stessa di sottoporlo successivamente, attraverso un suo provvedimento, all’approvazione del Consiglio regionale

Quanto alla tematica della comunicazione, la Basilicata ha adottato una legge regionale, la l.r. 9 febbraio 2001, n. 7, “*Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata*”, con cui la regione mira : «*a) promuovere la conoscenza e la socializzazione delle attività delle istituzioni regionali al fine di agevolare i processi di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica; b) garantire la completa e trasparente espressione delle esigenze e delle istanze della società regionale attraverso la più ampia tutela del pluralismo informativo*». Prende in esame, dunque, diversi istituti come i portavoce, gli uffici stampa ecc., ed attribuisce al CICO, Comitato Interdipartimentale di Coordinamento Organizzativo (art. 7), i compiti di avviare una comunicazione integrata e di occuparsi dei rapporti con cittadini. Inoltre, successivamente all’approvazione del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, rubricato sotto il titolo di “*Riordino della disciplina concernente gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”, anche la Basilicata ha adottato una piattaforma

informatica, “*Amministrazione trasparente*”, in cui sono contenuti i documenti e le informazioni per i quali il decreto stabilisce l’obbligo di trasparenza.

Tuttavia, in materia di semplificazioni amministrative per le imprese e i cittadini, merita di essere ricordato il Patto di Sistema (Obiettivo Basilicata 2012), sottoscritto da Regione, Cisl, Uil, Cgil e Confindustria Basilicata, che ha stabilito fra l’altro, l’istituzione di una *Task force* per la sburocratizzazione e l’adozione di una legge regionale sulla semplificazione amministrativa. Alla *Task force* è demandata la funzione di definire interventi di semplificazione amministrativa e riordino delle norme regionali. All’Ufficio attuazione del programma di governo è rimesso il compito di precisare le modalità di funzionamento della *task force*. E’ l’Ufficio Affari Legislativi e Qualità della Normazione, istituito presso la Presidenza della Giunta Regionale, che si occupa della materia. A esso la DGR n. 2017/2005 rimette il compito di coordinare la produzione legislativa e regolamentare di iniziativa o di competenza della Giunta Regionale anche al fine di dare esecuzione alla normativa comunitaria..

Presso il Consiglio regionale è istituito invece l’Ufficio per il Controllo consiliare e la Valutazione delle Politiche regionali, che ha il compito di formulare un rapporto annuale sullo stato della legislazione regionale.

Quanto alla regione Calabria, il consiglio regionale ha approvato una prima versione dello statuto regionale il 13 maggio del 2003, che è stata impugnata dal governo con particolare riferimento alle disposizioni sulla forma di governo.

La Calabria, ha provveduto ad approvare un nuovo regolamento consiliare con deliberazione del Consiglio regionale del 27 maggio 2005, n. 5 e di una nuova legge elettorale regionale.

Lo Statuto della Calabria attualmente in vigore, a seguito delle modifiche ed integrazioni apportate alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, ad opera delle LL.RR. 20 aprile 2005, n. 11, 19 gennaio 2010, n. 3, 9 novembre 2010, n. 27, 6 agosto 2012, n. 34 e 10 settembre 2014, n. 18, si caratterizza in quanto

si limita ad enunciare princìpi rinviando alle leggi ordinarie ed ai regolamenti il loro espletamento anche sotto il profilo procedimentale. Lo statuto persegue due finalità: da una parte, scongiurare che la rigidità delle norme statutarie ostacoli gli adattamenti che si rendono necessari in un momento attraversato da cambiamenti dell'Ordinamento della Repubblica e, dall'altra, permettere una lettura più agevole a tutti i cittadini, evitando di ricorrere a tecnicismi giuridici.

Nel nuovo testo si pone l'attenzione, innanzitutto, sulla nozione di autonomia della Regione nell'unità della Repubblica e nell'ambito dell'Unione Europea. Elemento fondamentale della Regione non è soltanto il territorio, ma sono anche e soprattutto le comunità residenti nei comuni e nelle province calabresi, sottolineando in tal modo il ruolo centrale che i cittadini e soprattutto le collettività calabresi assumono nella gestione della Regione, una centralità che trova conferma anche nel fatto di aver inserito già al titolo II gli strumenti di partecipazione popolare (che spaziano dalla fornitura di servizi e strutture regionali alla trasparenza degli atti regionali, dal diritto all'informazione ed alla partecipazione al procedimento amministrativo, ai metodi di controllo dell'azione amministrativa, dal referendum abrogativo a quello consultivo, all'iniziativa legislativa) e nel riconoscimento di una posizione rilevante agli enti locali.

E' prevista, inoltre, l'istituzione del Difensore civico, della Consulta per l'Ambiente e della Commissione per le pari opportunità.

Quanto alle novità apportate al Consiglio regionale, va precisato che il numero dei componenti l'Assemblea è stata fissato in 50 membri, un numero proporzionalmente corrispondente se non inferiore a quello di altre assemblee legislative regionali in Europa; esso mira ad assicurare un migliore funzionamento del Consiglio regionale nel quadro delle funzioni ad esso riconosciute dal nuovo Statuto ed in considerazione dell'ampliamento delle competenze legislative esclusive della Regione ai sensi della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Vengono rafforzati il ruolo e le funzioni del Consiglio regionale che, ha il compito di approvare il documento di programmazione economico-finanziaria presentato dalla Giunta regionale.

Inoltre, sono state notevolmente potenziate le funzioni conoscitive e di controllo, attribuendo un preciso ruolo alle opposizioni e, tuttavia, fondamentale importanza rivestono le norme sull'autonomia contabile e funzionale dell'Assemblea.

La questione dei Gruppi consiliari è molto delicata: si pone l'esigenza di ridurre il numero dei gruppi anche al fine di facilitare i lavori dell'Assemblea, soprattutto nelle Commissioni, ma si pone anche il problema di come garantire visibilità ed autonomia ai rappresentanti in Consiglio di quelle forze politiche che hanno ricevuto il necessario consenso elettorale.

Tre sono le principali novità previste nell'ordinamento delle Commissioni permanenti: la previsione che le commissioni permanenti possano svolgere funzioni redigenti nel procedimento legislativo; il potenziamento delle funzioni conoscitive e di sindacato ispettivo; la previsione puntuale di poter istituire commissioni d'inchiesta la cui presidenza è riservata al Consigliere regionale appartenente all'opposizione.

Quanto al Presidente della Giunta e alla Giunta regionale, il nuovo Statuto, anche a seguito delle note vicende che hanno determinato la pronuncia della sentenza della Corte Costituzionale n. 2 del 2004 prevede la conferma dell'elezione diretta del Presidente della Giunta.

La Giunta regionale sarà composta, oltre che dal Presidente, da un numero di Assessori non inferiore a otto e non superiore a dieci, tra i quali due possono non essere componenti del Consiglio regionale.

L'articolo 37 puntualizza i casi e le modalità per la presentazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta ed, inoltre, attribuisce a quest'ultimo la prerogativa di porre la questione di fiducia su atti e questioni di rilievo. Sia nell'ipotesi in cui viene approvata la mozione di sfiducia, sia nell'ipotesi in cui venga respinta a maggioranza assoluta la

questione di fiducia sollevata dal Presidente, il Consiglio regionale è sciolto. Infine, è possibile la censura al singolo Assessore.

Per quanto concerne il sistema elettorale, il nuovo Statuto rinvia alla legge la disciplina del sistema elettorale, limitandosi a stabilire alcuni principi ai quali tale legge dovrà conformarsi, tra cui la rappresentanza in Consiglio di ciascuna Provincia; la promozione della parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

Quanto all'iniziativa legislativa, si prevede che tale facoltà è riconosciuta anche al Consiglio delle autonomie locali, confermando in tal modo il ruolo centrale degli enti locali e rafforzando le funzioni di tale organo. È, inoltre, stabilita la decadenza dei progetti di legge con la fine della legislatura, tutelando, tuttavia, quelli d'iniziativa popolare.

Fondamentale importanza è riconosciuta al rapporto tra Regione e disciplina comunitaria, mantenendo fermo il compito dell'Assemblea nella risoluzione degli affari comunitari.

E' contemplata, inoltre, la possibilità di redigere testi unici, sia legislativi che regolamentari, disciplinandone le procedure, ed è prevista l'istituzione del Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi.

Per quanto riguarda il titolo dello statuto che si occupa dei rapporti con gli Enti Locali, va precisato che esso è quello che rispetto agli altri si caratterizza per un'impostazione del tutto diversa da quella attuale. In particolare, si evidenzia: l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali; l'obbligo in capo alla Regione dell'attribuzione delle funzioni, occupandosi, inoltre, del loro finanziamento; la partecipazione degli Enti locali all'attività legislativa ed amministrativa regionale come elemento di collaborazione e complementarietà e non più come mero interesse all'intervento nel procedimento; l'osservanza dell'autonomia gestionale degli enti locali; la programmazione degli interventi; la promozione delle Associazioni di rappresentanza degli enti locali.

L'ordinamento amministrativo della regione Calabria si fonda sulla riforma complessiva della pubblica amministrazione, riconoscendo agli organi politici le funzioni d'indirizzo e controllo e ai dirigenti i compiti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, demandando ad appositi regolamenti le connesse procedure.

Viene, inoltre, sancito l'obbligo di uniformarsi a criteri di flessibilità, funzionalità ed operatività e di attivare un sistema di controlli interni contestuali e successivi. Fondamentale importanza riveste la previsione che le funzioni dirigenziali devono essere formalmente attribuite entro 60 giorni dalla nomina degli organi politici.

Gli articoli concernenti le finanze, il bilancio, il rendiconto generale delle Regioni richiamano il contenuto delle disposizioni costituzionali. Si stabilisce che al rendiconto generale deve accompagnarsi una relazione della Giunta sullo stato d'attuazione della programmazione economico-sociale della Regione, dei piani settoriali e dei singoli progetti relativi a servizi ed opere della Regione, con la precisazione dei costi e dei risultati finanziari ed operativi.

Molto innovativo è il titolo dello statuto che si occupa dei soggetti privati, degli enti, delle aziende e delle società regionali, che mira a porre in luce il contributo dei soggetti privati nello sviluppo della Regione. A tal fine la Regione indirizza la sua azione senza avvalersi di forme gestionali di tipo pubblico e persegue lo scopo di conservare, nell'ambito della produzione di beni e servizi, solo un compito di orientamento generale.

In tale contesto, si introduce una programmata dismissione degli enti ed aziende operanti, pur tutelando i diritti del personale, e si richiede una maggioranza di due terzi dei Consiglieri regionali per l'istituzione di nuovi enti, aziende e società regionali.

Un'altra innovazione concerne la promozione del contributo fornito dalle autonomie funzionali all'attività della Regione e degli enti locali, mentre si

conferma la rilevanza della cooperazione ai fini dello sviluppo economico-sociale della Regione.

Inoltre, si prevede l'istituzione del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, incentivata anche da tutte le parti sociali, quale organismo di consulenza, studio e ricerca della Regione.

Infine, un ulteriore elemento innovativo introdotto nell'ordinamento regionale in esame riguarda la Consulta Statutaria, che opera come organo di consulenza e garanzia a cui è rimesso il compito di pronunciarsi sull'applicazione e sull'interpretazione delle norme statutarie, nonché sui contrasti che insorgono tra gli organi della Regione e tra questa e gli enti locali.

Per quanto riguarda la Campania il nuovo Statuto della Campania è stato approvato con legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009. Il titolo VI dello Statuto, salvo l'art. 56, che si occupa della potestà regolamentare, è dedicato al procedimento di formazione delle leggi regionali.

Diverse sono le norme che definiscono le modalità di esercizio della funzione legislativa regionale nello Statuto, tra cui: l'art. 29, che riconosce il principio della chiarezza e semplicità dei testi normativi, demandando al regolamento consiliare il compito di garantire tale scopo attraverso la disciplina delle modalità di redazione dei testi normativi, e che rimette, inoltre, al Consiglio regionale, il compito di approvare i testi unici; l'art. 42, dedicato al ruolo legislativo delle commissioni consiliari permanenti, in sede redigente e in sede deliberante; gli artt. 60 ,61 e 62, che concernono la legge finanziaria e la procedura di approvazione del bilancio di previsione (annuale e pluriennale) e del conto consuntivo; l'art. 12, che disciplina l' iniziativa legislativa dei cittadini, degli enti locali, del Consiglio delle autonomie locali, e del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro; l'art. 15, sul referendum approvativo di proposte di legge (e di regolamento); gli artt. 23 e 24, sui compiti demandati, anche nell'ambito dei procedimenti legislativi, al Consiglio delle autonomie locali e al Consiglio regionale dell'economia e del lavoro.

Soffermandosi su alcune novità concernenti il procedimento legislativo, va

evidenziata l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali come nuova figura istituzionale necessaria del sistema regionale, ai sensi del 123 u.c., che ha indotto quasi tutti gli statuti ad affiancare alla funzione consultiva “*di base*”, propria di questo organismo, quella di presentare, osservando determinati limiti materiali, disegni di legge (nello Statuto Campano, gli artt. 12/4 e 23/6, prevedono che l'iniziativa legislativa può essere esercitata dal CAL su “*materie riguardanti gli enti locali*”).

L'art. 53 dello Statuto stabilisce che l'iniziativa legislativa è rimessa alla Giunta, a ciascun consigliere regionale, e ai soggetti di cui all'art.12; tale disposizione prevede l'iniziativa legislativa dei cittadini mediante una proposta sottoscritta da almeno 10.000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione, di singoli consigli provinciali e comunali dei capoluoghi di provincia, nonché di non meno di tre consigli comunali (che non sono capoluoghi di provincia) la cui popolazione sia complessivamente superiore a 50.000 abitanti, e appunto del CAL e del CREL. In particolare, al CAL e al CREL è riconosciuto un potere di proposta legislativa rispettivamente limitato alle ‘*materie riguardanti enti locali*’ (art. 12/4) e alla ‘*materia economica e sociale*’ (art. 24).

Il quarto comma dell'art. 53 riconosce alla Giunta regionale il potere di iniziativa legislativa in materia di leggi di bilancio e di legge finanziaria regionale; invece, l'art. 12/3 nega l'iniziativa legislativa popolare e da parte dei poteri locali sub-regionali per la modifica o la revisione dello Statuto regionale, per le leggi tributarie e di bilancio e per la legge finanziaria regionale.

Alla luce di quanto detto, si osserva che sembra troppo rigida ad esempio, la negazione dei processi di modifica-revisione delle norme statutarie alla sfera dell'iniziativa legislativa “*esterna*”, vale a dire “*popolare*” e “*locale*”.

A livello statale, l'art. 138 Cost. non nega che frazioni del corpo elettorale o singole regioni, attraverso le loro assemblee consiliari, possano avanzare variazioni costituzionali, pur nei limiti stabiliti dal Giudice costituzionale

avuto riguardo alla seconda ipotesi. Ci si riferisce alla sent. 496 del 2000³⁶, in cui il Giudice delle leggi ha affermato che, stante *“il potere del Consiglio regionale di presentare proposte di legge alle Camere anche in materia di revisione costituzionale,³⁷ in quanto l’art. 121, secondo comma, Cost. non ha previsto nei confronti di tale potere limitazioni concernenti la forza, ordinaria o costituzionale, dell’atto normativo che la Regione intenda proporre”*,³⁸ prevede un vincolo alle modalità della partecipazione popolare al processo di revisione (che non possono allontanarsi dallo schema delineato dall’art. 138) basato sul presupposto *“che nel nostro sistema le scelte fondamentali della comunità nazionale, che attengono al patto costituzionale, sono demandate alla rappresentanza politica”*, sulle cui definizioni il popolo può intervenire *“solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici”*; e alla sent. 256 del 1989, che, nel ribadire che alle regioni è riconosciuta la possibilità di sottoporre alle Camere, attraverso il proprio Consiglio regionale, voti e proposte di legge, anche di revisione costituzionale, ipotizzava la sussistenza di interessi di natura regionale.

Inoltre, si osserva che in nessun altro documento che caratterizza questa seconda fase dell’autonomia statutaria regionale, si riscontra la riserva ai soggetti istituzionali regionali dell’iniziativa in tema di procedimenti di revisione.

Tuttavia, si precisa che se il compito dello Statuto è anche quella di descrivere le vicende di una Regione in un determinato momento storico-politico e

³⁶ Sulla quale v. S. BARTOLE, *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, e N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell’innovazione costituzionale*, entrambi in Giur. Cost., 2000, risp. 3818 ss. e 3823 ss.

³⁷ sentenze nn. 256 del 1989 e 470 del 1992.

³⁸ La Corte aggiunge inoltre: *“Né sarebbe possibile d’altra parte desumere limitazioni del genere, sia pure indirettamente, dalla disciplina generale che l’art. 71 Cost. ha posto in tema di soggetti legittimati all’esercizio dell’iniziativa delle leggi dello Stato, ove non si opera alcun riferimento alla forza dell’atto che viene proposto”*.

culturale, non si giustifica la negazione della possibilità che quote rilevanti del corpo elettorale regionale o del contesto istituzionale locale possano semplicemente avviare un percorso di ridefinizione di queste clausole *'identitarie'*, ovvero dell'assetto organizzativo.

Anche la previsione del doppio limite per l'iniziativa *"comunale"* (non meno di tre comuni con una popolazione complessiva superiore a 50.000 abitanti) sembra eccessivo in relazione alla consistenza territoriale e demografica di alcune province della Campania, a discapito soprattutto di quei tanti piccoli comuni collocati nelle zone interne della regione Campania e che vivono una situazione di disagio economico e sociale. Ci si riferisce all'art. 21, che nel sancire il principio-obiettivo dello sviluppo omogeneo del territorio regionale, prevede che *"il riparto delle risorse finalizzate allo sviluppo della Regione deve tener conto degli squilibri economici e sociali presenti fra le diverse aree territoriali e delle esigenze dei piccoli comuni"*.

I diversi piccoli comuni, dunque, hanno la possibilità di partecipare al procedimento legislativo regionale solo con l'intervento del Comune capoluogo.

Altra norma dello Statuto in esame che merita di essere richiamata è l'art.13 che in tema di referendum abrogativo prevede che esso viene indetto se ne facciano richiesta un certo numero di consigli comunali (in quel caso, almeno 15) *"a prescindere dalla popolazione rappresentata"*.

Inoltre, l'art.53/3 stabilisce che, al contrario delle altre proposte di legge, quelle di iniziativa popolare e di iniziativa dei consigli comunali e provinciali, non decadono con la fine della legislatura; va precisato che in diversi statuti si rinviene una disposizione analoga, invece, nello statuto del Lazio (art. 60, comma 2) anche tali progetti sono assoggettati ad un limite di validità, sebbene più esteso di quello concernente gli altri progetti di legge, che è stabilito alla fine della legislatura successiva a quella di presentazione della proposta.

Tuttavia, tali proposte di legge (di iniziativa popolare e locale) sono sottoposte all'esame del Consiglio regionale entro tre mesi dalla data di presentazione.

Tale termine beneficia di una garanzia *'rinforzata'* (dall'art. 54, comma 3) che si sostanzia nella iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale (successiva alla scadenza dei tre mesi) e nella discussione con precedenza su ogni altra tematica.

Tali precisazioni consentono di interpretare meglio la previsione dell'art. 12/5, secondo cui l'iniziativa legislativa *'popolare'* e quella dei soggetti dell'autonomia locale, non possono essere esercitate nel semestre antecedente la scadenza naturale del Consiglio. Diversamente si correrebbe il rischio di paralizzare il nuovo Consiglio Regionale, inducendolo ad esaminare una serie di progetti presentati nella fase finale della legislatura precedente.

Inoltre, quanto non contemplato nello statuto, in alcuni casi può essere introdotto sul piano regolamentare, tramite il regolamento del Consiglio regionale.

Si potrebbe ad esempio assicurare all'iniziativa legislativa popolare l'assistenza di un ufficio *ad hoc* per i profili di fattibilità, coordinamento, copertura finanziaria (artt. 15 Stat. Puglia, e 18 Stat. Emilia-Romagna); o riconoscere ai promotori la possibilità di illustrare il progetto di legge in Consiglio regionale o nella commissione competente all'esame, ovvero di essere ascoltati nelle fasi successive del procedimento legislativo (artt. 29 Stat. Calabria, 74 Stat. Toscana, 75 Stat. Piemonte).

La partecipazione popolare al procedimento legislativo rinvia nello Statuto della Campania un mezzo adeguato, ma non privo di dubbi di legittimità costituzionale, di espressione nello speciale modello di referendum contemplato dall'art. 15, che si occupa del *"referendum approvativo"*.³⁹

³⁹ In generale, sugli istituti di partecipazione nel nuovo Statuto della Campania, v. S. PRISCO, *Il nuovo Statuto della Regione Campania: gli istituti di partecipazione*, in www.federalismi.it, n. 8/2009; sullo specifico meccanismo del referendum approvativo, v. V. DE SANCTIS, *Il referendum approvativo nel nuovo Statuto della regione Campania*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2009, la quale ricorda che questo modello referendario è presente anche negli ordinamenti ad autonomia speciale della Valle d'Aosta (l. r. n. 5 del 2006) e della Provincia di Bolzano (l. prov. n. 11 del 2005)).

Anzi, tale forma di referendum è strettamente connessa al potere di iniziativa legislativa popolare, integrando una sorta di proposta di legge *'rinforzata'*, in quanto assoggettata alla diretta decisione popolare qualora non sia approvata entro sei mesi, o nel caso in cui sia approvata con variazioni rilevanti, dal Consiglio al cui esame deve essere sottoposta.

L'art. 15 prevede, inoltre, che *"la proposta si intende approvata se alla votazione referendaria partecipa la maggioranza degli aventi diritto e sia raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi"*; e che il referendum approvativo non è consentito per le leggi di bilancio, tributarie, finanziarie, di governo del territorio, di tutela ambientale, sullo stato giuridico dei consiglieri regionali, per le leggi concernenti i rapporti internazionali e con l'Unione europea, sullo Statuto e sulle leggi di revisione statutaria.

La circostanza che il referendum rientri da sempre, anche prima della riforma del 1999, nella competenza statutaria regionale, non risolve i dubbi che si registrano intorno all'argomento centrale della discussione sul contenuto e sui limiti dell'autonomia che l'art. 123 attribuisce alle Regioni nel definire propri Statuti, obbligando però gli stessi ad essere *"in armonia con la Costituzione"*.

Il risultato del referendum approvativo rappresenta un atto legislativo *'positivo'*, non riconducibile al risultato del referendum abrogativo, che pur producendo degli effetti modificativi dell'ordinamento (in particolare nelle fattispecie di referendum abrogativi *'parziali'* o *'quasi-propositivi'*), rappresenta in ogni caso il risultato di una volontà finalizzata ad abrogare una precedente disciplina legislativa e non a definire un nuovo modello normativo. In tale contesto non è tanto la mancanza del referendum approvativo o di un istituto analogo a livello statale a sollevare un dubbio sulla praticabilità costituzionale di una simile forma di partecipazione popolare alla funzione legislativa. La questione scaturisce e ruota intorno alla formulazione dell'art. 121, e, soprattutto, alla riserva al Consiglio regionale della titolarità della funzione legislativa regionale.

Il tema del referendum e delle sue diverse forme, sotto il profilo del rapporto tra la Costituzione e gli Statuti regionali, si caratterizza in quanto su di esso non si manifestano chiare prese di posizione o contestazioni da parte della Legge Fondamentale. Dunque, l'affermazione secondo cui è il Consiglio ad espletare le funzioni legislative demandate alla Regione, si configura come l'enunciazione di un principio ordinario, non derogabile ma eventualmente integrabile dallo Statuto, piuttosto che come una regola sottratta a qualsiasi ipotesi di differenziazione in ambito regionale; inoltre, viene meno il carattere definitivo dello stesso limite del '*numerus clausus*' delle fonti primarie nei confronti del sistema normativo regionale,⁴⁰ proprio in quanto è la stessa Costituzione ad aver ravvisato nella fonte statutaria un sua continuazione caratterizzata da una competenza specializzata, nella quale rientra la regolamentazione dell'istituto del referendum, e, più in generale, la forma di governo, che sicuramente include, "*i poteri che lo Statuto [...] decide di attribuire al corpo elettorale*".

Quanto alla tematica delle caratteristiche e della qualità della normativa regionale, lo Statuto della Regione Campania si limita a stabilire all'art. 29 che "*le normative regionali devono caratterizzarsi per chiarezza e semplicità dei testi*": un principio che si muove in due direzioni applicative. Da un lato, il Consiglio Regionale ha il compito di approvare testi unici, dall'altro, la norma opera un rinvio al regolamento consiliare del compito di regolare le modalità di redazione dei testi normativi allo scopo di garantirne la qualità.

Il rapporto tra statuto e regolamento del Consiglio regionale ha caratterizzato le diverse vicende statuarie.⁴¹ E tuttavia, se le soluzioni volte ad assicurare l'obiettivo della qualità formale e sostanziale della legge sono tutte collocate su piani normativi inferiori allo Statuto, e se i riferimenti statutari sono caratterizzati da una certa indeterminatezza, il rischio è quello di attenuare

⁴⁰ Cfr. B. CARAVITA, *Corte Costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma*, in *Regioni*, 2004, 2-3, 324, secondo cui gli artt. 70-78 Cost. svolgono una funzione residuale, limitata alla produzione normativa di rango legislativo statale.

⁴¹ Vedi ad esempio gli Statuti dell'Emilia-Romagna (art. 53), del Lazio (art. 36), della Puglia (art. 37), della Toscana (art. 44).

l'efficacia e il carattere precettivo di tale principio che merita di trovare accoglimento nel parametro normativo superiore, come si evince dall'esperienza che si è sviluppata in sede giurisprudenziale sul valore delle prescrizioni enunciate nella l.212/00. Per fare un paragone con altri statuti, si pensi alla clausola di improcedibilità delle proposte di legge che non osservano il divieto di abrogazione non espressa (art. 44 Stat. Toscana,⁴² e art. 37 Stat. Puglia, avuto riguardo alle proposte normative che vengono formulate in materie già regolate senza provvedere, in modo espresso, alle modifiche o integrazioni dei relativi testi); ovvero, a quanto stabilito dall'art. 60, co. 3, dello stesso Statuto della Campania, che permette al Presidente del Consiglio Regionale e ai Presidenti delle Commissioni consiliari di considerare inammissibili gli emendamenti contrastanti con i vincoli di formazione della Legge finanziaria regionale (cioè il divieto di prevedere norme che non abbiano natura finanziaria, e l'obbligo di prendere in considerazione le grandezze definite dal documento di programmazione economica e finanziaria).

Inoltre, non particolarmente diffusa nei processi di elaborazione dei nuovi Statuti, è la possibilità che l'esame e l'approvazione dei provvedimenti legislativi siano affidati integralmente alle Commissioni permanenti. L'art. 42 dello Statuto campano demanda al regolamento consiliare la funzione di precisare i casi e le forme di intervento in sede legislativa o deliberante delle Commissioni.

Si è in presenza di una procedura speciale, assoggettata dallo Statuto ad alcuni limiti o vincoli, sia procedurali che tematici: a) quando la Commissione opera in sede deliberante, l'approvazione della proposta di legge si reputa valida solo se voti a favore della stessa la maggioranza assoluta dei componenti; b) tuttavia, il provvedimento è demandato al Consiglio Regionale, per la

⁴² La Toscana ha approvato, proprio in attuazione dell'art. 44 dello Statuto, la l.r. 22 ottobre 2008 n. 55, intitolata "*Disposizioni in materia di qualità della normazione*"; su questa legge v., per un primo commento, S. BOCCALATTE, *Brevi osservazioni sulla nuova legge toscana in materia di qualità della normazione, con particolare riguardo all'obbligo di motivazione delle leggi*, in *Rass. Parl.*, 2009, 185 ss.

procedura normale di esame e approvazione, o almeno per l'approvazione finale con sole dichiarazioni di voto, se ne facciano richiesta la Giunta, un decimo dei componenti del Consiglio, o un quinto dei componenti della Commissione; c) infine, sono riservati alla procedura legislativa ordinaria e alla competenza esclusiva del Consiglio, i progetti di legge concernenti la modifica dello Statuto, la legge elettorale regionale, la legge di approvazione del bilancio e del rendiconto.

Si è in presenza di un modello che non si riscontra negli altri statuti.⁴³ Un istituto analogo è contemplato dallo Statuto del Piemonte (artt. 45-46), che comunque prevede una ampia definizione della riserva di competenza del Consiglio (che include anche la legge di ratifica delle intese con altre Regioni o con enti territoriali di altri Stati), e dallo Statuto pugliese; un richiamo piuttosto generico alla possibilità che il procedimento legislativo si concluda in Commissione, lo si riscontra anche nell'art. 18, comma 2, dello Statuto della Lombardia.⁴⁴

La dottrina ha criticato il trasferimento a livello regionale del modello della Commissione in sede legislativa o deliberante.⁴⁵ Si tratta di una scelta discrezionale del legislatore statutario campano, anche se non si può non manifestare qualche perplessità in merito alla opportunità di una tale soluzione, anche con riferimento ai dati dell'attività legislativa regionale (nel 2009, ad esempio, Il Consiglio regionale della Campania ha approvato 13 leggi, di cui 4 relative al bilancio e al rendiconto, 2 a carattere marcatamente provvedimentale, oltre alla legge statutaria e a quella elettorale, che erano

⁴³ Prevedono invece la possibilità di ricorso al procedimento per commissione in sede redigente gli statuti di Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Umbria; cfr. A. DI CAPUA, *L'iter di approvazione*, cit., 113, e 120 ss.

⁴⁴ Su cui v. F. CORVAJA, *Appunti sulla potestà normativa nel nuovo Statuto della Lombardia*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, fasc. 2/2008, 49.

⁴⁵ Vedi B. CARAVITA, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2000, 118; e T. MARTINES – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, V ediz., Milano, 2000, 166-167, sottolineando da un lato, che l'art. 72 Cost. è una norma a fattispecie esclusiva, e dall'altro, il ridotto numero di componenti delle commissioni regionali, che farebbe sì che il principio della democraticità dell'attività regionale verrebbe sicuramente compromesso. Per una posizione analoga, prima della riforma, v. L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enc. Dir.*, vol. VII, Milano, 1960, 902.

auspicate da tempo), e alla circostanza che le commissioni regionali sono piccoli collegi in cui non è assicurata la partecipazione ai rappresentanti di tutte le forze politiche, e che la Commissione non sempre rispetta la quantità politico-numerica che si registra in assemblea.

In sostanza, a livello di Parlamento (e di Costituzione) statale, il principio enunciato dall'art. 70, in forza del quale la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, incontra una deroga all'art. 72, che al terzo comma permette al regolamento di *“precisare in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono demandati a Commissioni, anche permanenti, formate in modo da riprodurre la proporzione dei gruppi parlamentari”*.

Sotto il profilo regionale, invece la statuizione dell'art. 121 non è accompagnata da una norma equivalente all'art. 72. Dunque, si pone il problema se questa lacuna può essere colmata dalla sequenza costituita dall'art. 123 Cost. e dallo Statuto regionale. Al riguardo si pone l'ulteriore quesito se l'autonomia statutaria, che riguarda espressamente la forma di governo regionale, può integrare la norma costituzionale sulla funzione legislativa regionale riconoscendo alle commissioni consiliari una funzione legislativa, in misura parziale, concorrente con quella delle assemblee.

Il nodo centrale della questione resta quello del senso complessivo dell'autonomia statutaria e del modo in cui essa si rapporta ai limiti costituzionali; la Corte Costituzionale si è orientata verso interpretazioni volte a ridurre notevolmente i margini di movimento riconducibili alla competenza in tema di forma di governo e di principi di organizzazione e funzionamento che l'art. 123 attribuisce agli Statuti.

Sul punto, la sentenza n. 378/2004 ha stabilito che uno statuto regionale può prevedere uno speciale procedimento legislativo (in quel significato si parlava dell'approvazione di Testi unici di coordinamento) *“finalizzato soltanto ad operare sulla legislazione vigente, a scopo di riordino e di semplificazione”*;

come a voler escludere che tale procedimento possa innovare o modificare il quadro della normativa regionale vigente.

Tuttavia, allo stesso modo di quanto ha affermato in merito alla problematica del referendum approvativo, per quanto concerne l'istituto della Commissione consiliare in sede legislativa, l'assenza di un espresso rinvio alla Costituzione, all'art.72 in particolare, e la stessa formulazione dell'art. 121, non costituirebbero un ostacolo insormontabile, in quanto il Consiglio regionale resta il titolare della funzione legislativa locale, sia in quanto la Commissione rappresenta una sua articolazione interna, sia in quanto anche una quota minoritaria dell'Assemblea può ristabilire la competenza plenaria demandando al Consiglio almeno l'approvazione finale.

Si sarebbe comunque potuta accrescere l'area della riserva consiliare, aggiungendo tutte le fattispecie dell'art. 15, co. 4, e molte delle leggi finalizzate agli scopi di cui all'art. 8 dello Statuto.

Quanto, infine, alla tematica della promulgazione della legge regionale, va precisato che la Campania, come tra l'altro gli altri Statuti, si rapporta a tale meccanismo in termini abbastanza tradizionali.

La regione Emilia-Romagna ha proceduto all'istituzione di una commissione specifica per la revisione dello statuto nel settembre 2001. Il testo è stato approvato, però successivamente impugnato dal governo e la Corte costituzionale ha accolto solo l'eccezione di costituzionalità relativa alla previsione dell'incompatibilità funzionale fra cariche di governo e cariche rappresentative. Lo statuto è entrato in vigore il 5 aprile 2005, ma non tutte le disposizioni sono state alle elezioni del 16 aprile. La regione Emilia-Romagna ha quindi un nuovo statuto, le cui disposizioni non hanno tuttavia potuto esplicare appieno la loro vincolatività stante il peculiare procedimento di approvazione.

Lo Statuto della Regione Emilia-Romagna attualmente in vigore dà atto delle innovazioni introdotte nella Costituzione dalla Riforma del Titolo V del 2001, che evidenziano il ruolo delle Regioni soprattutto a livello legislativo e sotto il

profilo della partecipazione alle politiche europee. Lo Statuto del 2005 accoglie il nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Inoltre, si caratterizza per la previsione dell'elezione diretta del presidente, di un esecutivo forte e per il riconoscimento all'Assemblea legislativa di un ruolo centrale nell'espletamento delle sue funzioni legislative, di controllo, di indirizzo e di programmazione. Sotto il profilo della struttura istituzionale, la novità rispetto allo Statuto del 1990 va ravvisata nel rapporto tra Giunta e Consiglio, a cui si accompagna un riordino delle funzioni a favore di quest'ultimo. Nel nuovo statuto vengono precisate le funzioni di controllo e garanzia demandate all'Assemblea legislativa. Inoltre, si prevede l'istituzione di nuovi organismi, tra cui un ruolo centrale riveste la Consulta di garanzia statutaria. Tuttavia, viene introdotto il Consiglio delle Autonomie locali, che assolve ad un importante compito di raccordo con gli enti locali. Lo Statuto del 2005 ribadisce, inoltre, il principio organizzativo della separazione tra ruolo di indirizzo politico e gestione amministrativa. Nel nuovo Statuto viene arricchita la sezione concernente i principi generali ed accresciuti gli istituti di partecipazione diretta. Molteplici sono i riferimenti ai principi ispiratori che regolano il funzionamento della Regione; ad esempio, il testo stabilisce che i compiti di amministrazione devono essere espletati in conformità ai principi di democrazia, trasparenza, efficacia, economicità, chiarezza normativa, semplificazione procedurale. La modifica statutaria del 2009 ha previsto che il numero dei consiglieri restasse fermo a cinquanta, superando la norma dello Statuto del 2005 che ne stabiliva l'aumento a partire dal 2010.

Lo Statuto ha subito delle variazioni ad opera della Legge regionale n. 12 del 27 luglio 2009 "*Revisione dello Statuto della Regione Emilia-Romagna - riduzione del numero dei componenti l'assemblea legislativa*" che stabilisce di mantenere invariato il numero di Consiglieri regionali a 50, piuttosto che innalzarlo a 65 più 2 come stabiliva l'articolo 29 dello Statuto del 2005.

Anche l'iter di approvazione dello statuto laziale ha destato non poche problematiche, con riferimento alle modalità di voto. E' entrato in vigore pur decorrendo i termini, poiché non sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale da parte del governo, né è stato richiesto un referendum ex art. 123.

Il consiglio regionale del Lazio ha inoltre provveduto all'approvazione di una legge elettorale di recepimento parziale della normativa transitoria, innovando in molti punti.

Il testo dello statuto della Regione Lazio è stato modificato dalla legge regionale 11 novembre 2004, n.1.

Il Lazio rappresenta l'unica regione che ha definito la propria forma di governo: l'art. 18 infatti, stabilisce che la forma di governo della regione è informata, tra l'altro al principio della separazione dei poteri. Il comma 2 dell'art. 19, prendendo in esame il sistema elettorale, statuisce che deve essere assicurata, inoltre, una equilibrata rappresentanza consiliare di tutte le province della regione.

Tra le funzioni demandate al Presidente del Consiglio, l'ultimo comma dell'art. 21, annovera quella di richiesta al Presidente della Regione di informare il Consiglio sullo stato di attuazione delle politiche regionali, sentita la Conferenza dei gruppi consiliari. Per quanto concerne il Consiglio regionale, invece, l'art. 23 riconosce allo stesso, oltre alla funzione legislativa, anche la partecipazione nella definizione dell'indirizzo politico della regione; la lett. q) del comma 2 della medesima disposizione, demanda al Consiglio il compito di valutare la conformità dell'attività espletata dal Presidente della Regione, dalla Giunta, dagli enti dipendenti della regione, agli obiettivi della programmazione economica, sociale e territoriale, ai principi di trasparenza, imparzialità ed economicità ed ai propri atti di indirizzo politico.

L'art. 41 comma 6 assegna al Presidente della Regione la funzione a partecipare, anche a mezzo di delegati, agli organi dell'UE competenti a pronunciarsi su argomenti di interesse regionale nonché, sentito il Consiglio

delle autonomie locali, ai procedimenti volti a regolare i rapporti tra l'Unione stessa, la Regione e gli enti locali, senza alcun intervento né assembleare, né di esecutivo (se si escludono gli eventuali delegati). Inoltre, il comma 7 riconosce al Presidente della Regione l'incarico di applicare le misure amministrative urgenti e provvisorie (non assoggettate ad alcun potere di "*ratifica*" neppure da parte dall'esecutivo) di tutela e di primo adeguamento agli atti comunitari immediatamente precettivi ed alle sentenze della Corte costituzionale.

Ai sensi dell'art. 42, i componenti della Giunta sono nominati, ed eventualmente revocati o sostituiti, dal Presidente, che ne deve dare successiva comunicazione al Consiglio, insieme al programma politico; l'art. 46 definisce i compiti dell'esecutivo, precisando che essi sono connessi all'attuazione degli obiettivi definiti dal programma politico ed amministrativo del Presidente della Regione e dagli atti di indirizzo del Consiglio regionale.

Lo statuto laziale, pertanto, attribuisce al Presidente ampi poteri, evidenziando la netta ripartizione di sfere di competenze tra assemblea, esecutivo e Presidente, in cui quest'ultimo, forte dell'investitura diretta, definisce l'indirizzo politico e dispone dei poteri necessari per attuarlo e garantirne l'osservanza, senza tralasciare però le prerogative riconosciute agli altri organi regionali.

Per sintesi espositiva, si rileva che il procedimento di approvazione dello statuto ligure è assimilabile a quello che ha caratterizzato quello abruzzese: una volta approvato in seconda lettura l'articolato, il governo l'ha impugnato dinnanzi alla Corte contestando la presunta illegittimità costituzionale di alcune disposizioni in esso contenute. A differenza del caso abruzzese, è stata redatta una seconda versione che ha raggiunto l'approvazione in seconda lettura, il 28 gennaio 2005.

Mentre per la legge elettorale, la Liguria non ha proceduto all'introduzione di un testo novellato, ha invece provveduto alla riscrittura integrale del regolamento interno durante l'VIII legislatura.

Il 5 maggio 2005 è entrato in vigore il nuovo Statuto della Regione Liguria, che va a sostituirsi a quello che aveva trovato applicazione a partire dal 22 maggio 1971. Le principali novità introdotte attengono alla forma di Governo, con la previsione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, ed il potenziamento dei compiti attribuiti al Consiglio regionale. Viene, inoltre, riconosciuto il ruolo dell'opposizione, con la previsione del *question time*, che si sostanzia nella interrogazione a risposta immediata su tematiche urgenti, e altri mezzi specifici.

Altri aspetti posti in luce dallo Statuto riguardano il principio delle pari opportunità, l'intento della Regione di incentivare l'intervento dei cittadini all'attività dell'Ente, il ruolo del Consiglio delle Autonomie locali, le Autorità di garanzia e il principio della sussidiarietà come strumento di azione nei rapporti con gli enti locali e i privati.

Successivamente, il testo dello Statuto della regione Liguria è stato novellato dalla legge statutaria n.1 del 5 ottobre 2007 e dalla legge statutaria 13 maggio 2013, n. 1. Le modifiche apportate con quest'ultima legge concernono la riduzione del numero dei Consiglieri e degli Assessori, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni nazionali volte a contenere i costi della politica nelle Regioni e destinate a trovare applicazione a partire dalla X Legislatura.

Quanto alla regione Lombardia la commissione per la revisione dello statuto, istituita nel luglio del 2000, non è giunta ad approvare un nuovo statuto, per cui in un primo momento l'unico articolato disponibile è costituito dalla bozza presentata il 30 gennaio 2003 dagli esperti di supporto della Commissione.

Solo cinque anni dopo è stato approvato dal Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, il nuovo Statuto della Lombardia, in prima deliberazione il 13 marzo 2008 e in seconda il 14 maggio 2008.

Esso è entrato in vigore il 1° settembre 2008 e si sostituisce al precedente testo del 1971.

Tra i principi generali in esso enunciati emerge il copioso elenco degli elementi qualificativi della Regione, che comprende anche idee e concetti espressione dell'azione politica e amministrativa regionale svolta di recente.

Un ruolo centrale è attribuito agli istituti di partecipazione (artt. 8 e 9): nello specifico, la Regione incentiva la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, e il confronto con le forze sociali ed economiche per la formazione delle politiche e per l'espletamento delle funzioni legislative e amministrative; promuove la più ampia divulgazione tra i cittadini dei risultati delle sue attività legislative e amministrative, avvalendosi di utili risorse informative e tecnologiche; applica i principi di pubblicità e trasparenza come mezzo per permettere l'effettivo intervento dei cittadini alle sue attività; incoraggia la semplificazione amministrativa e stabilisce le forme e le condizioni della partecipazione e dell'accesso dei cittadini ai procedimenti e agli atti, avvalendosi sempre di più dell'ausilio di tecnologie informatiche.

Inoltre, è stabilito che Consiglio e Giunta informino le rappresentanze degli interessi sui testi normativi e sugli atti di programmazione, avuto riguardo soprattutto ai provvedimenti che producono effetti economici.

Ci si sofferma, inoltre, sulla disciplina della sussidiarietà, presa in esame sia tra i principi sia in un apposito Titolo, che contempla l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali.

Gli articoli 3 e 4 del nuovo statuto, prevedono che alla Regione è demandato il compito: di rafforzare il ruolo delle autonomie locali e funzionali e di conformare la sua attività legislativa e amministrativa al principio di sussidiarietà; di promuovere l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, delle famiglie, delle formazioni e delle istituzioni sociali, delle associazioni e degli enti civili e religiosi, assicurando il loro contributo nella programmazione e nella attuazione dei diversi interventi e servizi pubblici; di espletare, in conformità dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, soltanto le funzioni amministrative che necessitano di un esercizio unitario; di assegnare con legge ai comuni, alle province e alla città

metropolitana ogni compito di interesse locale, fatto salvo il riconoscimento di altri compiti; di favorire e regolare, anche promuovendo le comunità montane, l'esercizio in forma associata delle funzioni di più enti, in particolare dei comuni di piccole dimensioni e di quelli collocati nelle zone montane o economicamente sfavorite.

In base a quanto stabilito dall'art. 54, il Consiglio delle autonomie locali sarà composto da un numero di membri non superiore a quarantacinque, in rappresentanza degli enti locali e delle loro organizzazioni più rappresentative. Potrà essere integrato da un massimo di quindici rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali chiamati a pronunciarsi su specifici atti, quali lo Statuto, il programma regionale di sviluppo ed i relativi aggiornamenti..

Al Consiglio delle autonomie (CAL) sono demandate funzioni consultive e di impulso, potendo promuovere l'iniziativa legislativa concernente l'assegnazione delle funzioni amministrative agli enti locali ed informare la Giunta in merito ad eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e regolamenti dello Stato.

Alla legge regionale è rimessa la disciplina della composizione, dell'organizzazione e del funzionamento del CAL.

Sotto il profilo della forma di governo regionale, è ribadita l'elezione diretta del Presidente della Giunta (art. 24) contestualmente alla elezione del Consiglio regionale; il Presidente ha il compito di nominare e revocare i membri della Giunta e l'approvazione della mozione di sfiducia nei suoi confronti determina le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio (formato da ottanta consiglieri, fatti salvi gli effetti che comporta l'applicazione della legge elettorale regionale).

Il nuovo Statuto della regione Lombardia mira, inoltre, a potenziare il ruolo del Consiglio regionale sia accrescendo i poteri di indirizzo, rappresentanza e controllo, sia consentendo ai consiglieri di ricorrere a nuovi mezzi (es.: previsione del *question time*, da tradurre in atti con il regolamento generale del Consiglio).

Essendo riconosciuta alla Giunta regionale la competenza ad approvare i regolamenti (previo parere obbligatorio della commissione consiliare competente) di esecuzione e di attuazione, di delegificazione, nonché attuativi ed esecutivi di atti normativi comunitari, al Consiglio regionale residuano i regolamenti delegati dallo Stato.

Inoltre, il nuovo testo dello Statuto contempla l'istituzione di una Commissione garante dello Statuto che, tra l'altro, è chiamata ad esprimersi sull'ammissibilità dei referendum (per la disciplina dei referendum, cfr. artt. 51-53) e ad emettere parere in merito alla conformità allo Statuto dei progetti di legge (quest'ultimo compito può essere assolto su richiesta anche della maggioranza del Consiglio delle autonomie).

Tra i procedimenti legislativi speciali fondamentale importanza rivestono la cd. legge regionale comunitaria (con ammissione della partecipazione delle autonomie territoriali ai processi di conformazione e di esecuzione della normativa comunitaria), la legge per il riordino normativo che configura un nuovo strumento legislativo e la disciplina dell'iniziativa legislativa degli enti locali (nell'ipotesi in cui non sia assunta alcuna decisione entro sei mesi dalla formulazione della proposta, sarà presentata nella prima seduta utile al Consiglio regionale, che delibererà su di essa con precedenza su ogni altra tematica).

La regione Marche è stata considerata incostituzionale dalla Corte nella parte relativa alla delibera statutaria stralcio⁴⁶ con la quale si prevedevano deroghe alla normativa transitoria prima dell'approvazione del vero e proprio statuto. Dopo di ciò la regione ha continuato a tentare di aggirare il modello standard delimitato dalla Corte, arrivando ad approvare dopo ben tre letture di tre articolati diversi, l'ultimo in via definitiva il 4 dicembre 2004. Nella seduta del 4 dicembre 2004, n. 2010 è stata approvata dal Consiglio regionale, a maggioranza assoluta ed in seconda votazione conforme a quella adottata nella

⁴⁶ RODANO A., L'attività legislativa e regolamentare della Regione Marche nella VII legislatura, in www.federalismi.it, n. 6/2005.

seduta del 4 ottobre 2004, n. 203, la Legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1, avente ad oggetto lo “*Statuto della Regione Marche*”.

Il testo di revisione statutaria approvato in seconda votazione ai sensi dell'art. 123, secondo comma, della Costituzione è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche 6 dicembre 2004, n. 128, affinché entro tre mesi, decorrenti dal 7 dicembre 2004, un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio Regionale potessero domandare l'indizione del Referendum popolare, ai sensi del terzo comma dell'articolo 123 della Costituzione, episodio che non si è verificato.

Lo Statuto è formato da un preambolo e da dieci titoli. Il preambolo contiene un elenco dei principi sanciti dalla Costituzione italiana, dalla Carta dei diritti dell'Unione europea e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, tra cui la pace e il rifiuto della guerra in quanto mezzo di offesa alla libertà dei popoli e strumento di risoluzione delle controversie internazionali; la valorizzazione e la tutela dei diritti fondamentali della persona, il loro libero espletamento e la pacifica convivenza tra le diverse popolazioni.

Altri principi cardine enunciati nello statuto laziale sono: l'uguaglianza dei cittadini, la negazione di ogni forma di discriminazione, la parità tra donne e uomini.

La Regione, inoltre, assume l'impegno di garantire le condizioni necessarie per il diritto al lavoro, di assicurare il diritto alla salute, di promuovere la tutela, la valorizzazione e la fruizione dell'ambiente, del paesaggio e della natura; di promuovere le attività culturali, di proteggere il patrimonio storico, artistico e archeologico, favorendone la conservazione, la conoscenza, l'utilizzazione e la fruizione pubblica.

Lo Statuto, tuttavia, regola la forma di governo della Regione, il sistema di elezione dei suoi organi (Presidente, Giunta e Consiglio) e le loro competenze. L'art. 7 dello Statuto stabilisce che il Presidente sia eletto direttamente e che nella prima seduta del Consiglio regionale, di cui fa parte, illustri il programma di governo e presenti gli Assessori; l'art. 8 prevede un dibattito

consigliare solo nell'ipotesi in cui venga mutata la composizione della Giunta. Per il resto, sono demandati al Consiglio gli ordinari compiti di programmazione e di controllo sull'attuazione del programma di governo, con la peculiarità che è assegnata alle Commissioni consiliari la funzione di definire gli indirizzi generali sulla partecipazione del Presidente alla Conferenza Stato- regioni ed unificata.

Lo statuto si sofferma, innanzitutto sui procedimenti di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali, sui rapporti con le autonomie locali, sulla partecipazione popolare e sui referendum sulle leggi e provvedimenti amministrativi, e sulla attività ed organizzazione amministrativa.

Lo Statuto è stato modificato con la legge statutaria n. 2 del 22 gennaio 2008, pubblicata nel BUR n. 10 del 31 gennaio 2008, che ha introdotto la denominazione “*Assemblea legislativa delle Marche*” accanto a quella “*Consiglio regionale*”.

Il caso della regione Molise è singolare rispetto alle altre regioni, poiché la sua legislatura è temporalmente spostata di un anno rispetto alle altre in seguito all'annullamento giurisdizionale delle elezioni del 2001.

Il percorso di approvazione del nuovo statuto della Regione Molise ha avuto inizio subito dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, attraverso l'istituzione di una commissione speciale denominata “*Commissione per la Autoriforma del Molise*”,⁴⁷ ed è stato caratterizzato da svariate difficoltà.⁴⁸

Il testo del nuovo statuto regionale molisano è stato approvato dal Consiglio regionale in prima deliberazione il 19 luglio 2010 e in seconda deliberazione il 22 febbraio 2011,⁴⁹ cui ha fatto seguito la pubblicazione notiziale il 2 marzo 2011. Inoltre, poco prima che fossero rigettate dalla sentenza della Corte Cost.

⁴⁷ La prima volta con la l. reg. 41/2000.

⁴⁸ Si consideri che la Commissione è stata più volte ricostituita o la sua durata prorogata (cfr. le leggi regionali 3/2002, 44/2002, 9/2003, 37/2003, 37/2004, 2/2006, 2/2007 e 1/2008) e che aveva approvato un primo progetto di statuto già il 30 ottobre 2003, «*all'esclusivo fine della sua sottoposizione alle osservazioni delle Autonomie locali e funzionali, delle forze sociali ed economiche e degli altri soggetti esterni in sede di audizioni, orientative per la redazione definitiva della proposta*».

⁴⁹ Si tratta, rispettivamente, delle deliberazioni n. 184 del 19 luglio 2010 e n. 35 del 22 febbraio 2011.

21 marzo 2012, n. 63, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo sullo statuto, il Consiglio Regionale ha ritenuto opportuno introdurre delle variazioni al testo dello statuto, prevedendo la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali e la soppressione della figura del sottosegretario alla Presidenza della Giunta. Per perseguire tale scopo, il Consiglio ha deciso di revocare la seconda deliberazione del 22 febbraio 2011, attraverso la legge reg. 13 febbraio 2012, n.4. Tuttavia, il Consiglio avendo riscontrato la difformità rispetto all'art. 123 Cost., ha deciso di approvare una seconda legge, l. reg. 30 marzo 2012 n. 7, con la quale è stata abrogata quella precedente disponendo la reviviscenza della deliberazione del 22 febbraio 2011.⁵⁰

Pertanto, il Consiglio regionale in conformità alla procedura di cui all'art. 123 Cost. ha approvato un nuovo testo di Statuto contenente le menzionate variazioni, con una prima deliberazione il 19 ottobre 2012 ed una seconda deliberazione il 20 dicembre 2012, a cui è seguita la pubblicazione notiziale del 28 dicembre 2012.

Nel frattempo il TAR Molise è intervenuto con la pronuncia n. 224 del 28 maggio 2012, successivamente confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5504 del 29 ottobre 2012 ed ha annullato le elezioni regionali in Molise del 16 e 17 ottobre 2011, ed il 27 dicembre 2012 il Prefetto di Campobasso ha emanato il decreto di convocazione dei comizi elettorali per il 24 e 25 febbraio 2013.

Decorsi tre mesi da tale pubblicazione, senza che fosse avanzata alcuna richiesta di referendum, il nuovo Presidente della regione Molise, sulla base di un parere espresso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, non ha provveduto a promulgare lo statuto.

Si è infatti riconosciuto che alla fattispecie *de qua* fosse applicabile l'art. 18 della l. reg. 24 ottobre 2005, n. 36, in forza del quale «*tutte le operazioni e le*

⁵⁰ E. ALBANESI, *Lo statuto è ancora nella disponibilità del Consiglio regionale dopo la pubblicazione notiziale? A margine della vicenda dello statuto del Molise*, in *Osservatoriosulefonti.it*, 2012 n.2

attività concernenti lo svolgimento del referendum sullo statuto si considerano sospese in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, nel periodo compreso tra la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali ed i dieci mesi successivi all'elezione del nuovo Consiglio regionale», inclusa la medesima attività di impulso iniziale del referendum. Pertanto, si è ritenuto che il termine di tre mesi per la richiesta di referendum di cui all'art. 123 Cost. fosse sospeso, o meglio non fosse mai decorso, per i dieci mesi successivi all'elezione del nuovo Consiglio regionale. Alcune perplessità solleva l'eccessiva durata del termine di cui alla l. reg. n. 36 del 2005, tuttavia, innalzato da sei a dieci mesi dalla l. reg. n. 7 del 2012, e l'applicabilità della legge stessa alla fattispecie in esame, non essendo stata formulata alcuna richiesta di referendum nei tre mesi successivi alla pubblicazione notiziale.

Quanto ai poteri del Consiglio regionale nell'approvare lo statuto a seguito dell'annullamento delle elezioni, egli sembra avere operato in forza dell'art. 1 della l. reg. 13 febbraio 2002, n. 2, in forza del quale *«nelle more dell'approvazione dello Statuto regionale ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, nei casi di annullamento dell'elezione del presidente della Giunta e del Consiglio regionale, gli stessi organi e la Giunta regionale in carica continuano ad esercitare le loro funzioni fino alla proclamazione del nuovo Presidente e dei nuovi consiglieri regionali, relativamente agli atti aventi carattere di urgenza».*

Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha posto in dubbio che la l. reg. n. 2 del 2002 potesse dettare una disciplina in ordine ai poteri degli organi regionali a seguito dell'annullamento delle elezioni.

Infatti, nella sent. n. 169 del 2003 la Corte costituzionale ha precisato che nell'ipotesi di annullamento giurisdizionale delle elezioni, *«la disciplina dell'esercizio delle funzioni regionali fino alla nuova elezione rientra in linea di principio nella competenza statutaria della Regione».* E non sembra potersi addurre a giustificazione di ciò che la disciplina di cui alla l. reg. n. 2 del 2002

si auto qualifichi come transitoria (puntualizzandosi che la disciplina da essa prevista si applica «*nelle more dell'approvazione dello statuto*»), in quanto la Corte costituzionale nella sentenza n. 196 ha avuto modo di precisare che non possa riconoscersi la competenza della legge regionale in tale ambito «*almeno fino a quando lo statuto [...] abbia[...]definito i principi e le regole fondamentali*».

Il nuovo Statuto della Regione Piemonte è entrato in vigore a fine marzo 2005 dopo essere stato approvato in seconda lettura e a larga maggioranza dal Consiglio regionale il 19 novembre del 2004.

Il testo definitivo dello Statuto è il risultato di un oculato lavoro compiuto da una Commissione consiliare '*speciale*' ed, inoltre, prima della sua redazione finale e della sua approvazione in Aula ha formato oggetto di approfondite consultazioni con gli Enti locali.

Il nuovo Statuto si caratterizza in quanto accoglie le istanze di federalismo all'interno dei confini dell'unità e indivisibilità della Repubblica italiana. Inoltre, sviluppa, gli istituti della partecipazione dei cittadini, dei Comuni, delle Comunità montane e delle Province e li conforma in modo adeguato alle decisioni programmatiche compiute dal legislatore regionale. Tuttavia, riconosce un ruolo centrale al principio di sussidiarietà che presiede all'attività svolta dei diversi livelli istituzionali della comunità piemontese.

I principi enunciati negli otto "*Titoli*" in cui si articola lo statuto in esame sono finalizzati a promuovere la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, la solidarietà, la tutela dei beni culturali ed ambientali, il rispetto per le '*diversità*' etniche e religiose, l'identità culturale, le '*pari opportunità*', la educazione alla pace e alla non violenza, il sostegno alla formazione e alla ricerca.

Nella parte dello Statuto che si occupa delle leggi, è collocata una norma, l'art. 49 rubricato sotto il titolo di "*Principi per l'esercizio dell'attività legislativa*", che stabilisce che l'esercizio della principale funzione da parte del Consiglio regionale sia fondata sul contenuto del titolo I dello Statuto

medesimo, e cioè principi e diritti, dei quali accerta costantemente lo stato di attuazione.

Per quanto riguarda la forma di governo, in senso stretto, tale Statuto non si discosta dallo schema costituzionale, con la previsione della elezione diretta del Presidente al quale vengono demandate anche funzioni di straordinaria amministrazione, in caso di urgenza, nelle more della nomina della nuova Giunta (art. 50). Il Presidente eletto trasmette al Consiglio la formazione della Giunta ed illustra il programma di governo che è sottoposto a discussione, ma non ad approvazione. L'art. 33, che si occupa dei rapporti delle Commissioni permanenti e speciali con la Giunta regionale, riconosce alle Commissioni consiliari, sia permanenti che speciali, la facoltà di ascoltare su specifici argomenti il Presidente della Giunta o Assessori da lui delegati e, nell'ipotesi in cui questi non intervengano, le Commissioni possono richiederne l'intervento: tale facoltà, in realtà, è contemplata da quasi tutti i regolamenti consiliari attualmente in vigore. La innovazione va ravvisata nell'aver attribuito rilievo statutario a questo tipo di relazioni, per riconoscere allo stesso tempo rilevanza ai rapporti tra le articolazioni del Consiglio regionale e l'organo di governo. L'art. 57, riconosce alla Giunta regionale la deliberazione di urgenza rispetto ad atti amministrativi di competenza consiliare, salvo ratifica da parte dell'organo competente, mutuando dalla vecchia disciplina che regolava i rapporti tra organi comunali. L'art.60, infine, prevede che gli Enti, aziende e società regionali ogni anno sono chiamati a trasmettere, sia al Consiglio che alla Giunta, i propri bilanci accompagnati da una relazione sulle attività espletate e sui programmi; anche questa norma appare innovativa rispetto alla prassi più recente in cui gli enti, aziende e società regionali sono assoggettati al solo controllo dell'esecutivo regionale, ritenendo che tali organismi operano per l'attuazione del programma di governo, ciascuno per il proprio settore.

La Puglia è stata la prima regione a raggiungere il traguardo dell'approvazione dello statuto regionale, il quale è stato approvato in seconda lettura nel

febbraio 2004. Va notato che a differenza degli altri casi non si è proceduto all'istituzione di una commissione speciale per l'approvazione dello statuto, bensì si è provveduto alla modifica del regolamento interno con l'inserimento della Commissione permanente Affari istituzionali, cui ne è stato demandato il compito.

La Puglia inoltre, ha approvato una normativa elettorale (L.R. n. 2/2005) di parziale modifica e recepimento di quella nazionale, con modalità di approvazione, tempi e contenuto simili a quella laziale.

Passando ad esaminare la forma di governo che caratterizza la regione pugliese, va precisato che l'art. 22 dello Statuto demanda al Consiglio regionale il compito di indirizzo e di controllo nei confronti dell'attività espletata dalla Giunta. L'art. 41, stabilisce che il presidente della Giunta viene eletto direttamente, e che deve essere data comunicazione al Consiglio del programma di governo e della nomina e revoca degli assessori; il successivo art. 42 prevede che al Presidente della Giunta è affidata la direzione della politica generale della regione e ne è responsabile. Tale incarico è ribadito dal comma 3 dell'art. 43 in cui si afferma che la Giunta opera secondo le direttive impartite dal Presidente che ne dirige la politica e ne coordina l'attività. Da quanto stabilito nello statuto pugliese si evince che il Consiglio, fatta salva la sua funzione legislativa e di controllo, è esonerato da qualsiasi responsabilità dell'indirizzo politico, ribadendo, pertanto, la decisione di mantenere ferma la distinzione dei ruoli tra gli organi regionali.

La regione Toscana ha proceduto all'approvazione dello statuto regionale con modalità peculiari, con particolare riferimento all'analisi e all'approvazione congiunta dello stesso e della legge elettorale. Lo statuto è stato approvato in seconda lettura nel 2004,⁵¹ ma è stato impugnato dal governo, che lamentava la presunta illegittimità costituzionale di alcune delle sue disposizioni. La

⁵¹ RITZU P., *L'iter di approvazione dello statuto*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), Statuto della Regione Toscana. Commentario, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 19-26.

Corte costituzionale ha respinto la pregiudizialità di costituzionalità dell'Avvocatura dello Stato per cui lo statuto è entrato in vigore.

Per quanto riguarda la legge elettorale, essa è stata approvata di pari passo con lo statuto e si compone di un corpo tradizionale che disciplina il sistema elettorale in senso stretto.

Per quanto concerne la forma di governo, l'art. 31 dello Statuto toscano prevede l'elezione diretta del presidente della Giunta, il suo inserimento nel Consiglio regionale del quale però non è consentito eleggere il presidente e l'ufficio di presidenza. Tale separazione dei ruoli tra capo dell'esecutivo e assemblea, è mitigata dalla norma successiva che riconosce al presidente il compito di illustrare all'assemblea il programma di governo che entro dieci giorni la medesima assemblea è chiamata ad approvare, evidenziando, pertanto, la necessità di un esame e di una riflessione da parte del Consiglio. Il presidente della Giunta può nominare i componenti della Giunta solo dopo l'approvazione del programma e, fino a quel momento svolge da solo le funzioni dell'organo collegiale. Per quanto concerne il Consiglio, oltre alle ordinarie funzioni di controllo – elencate soprattutto nel comma 6 dell'art. 11 – va precisato che, tale disposizione attribuisce al Consiglio anche il compito di approvare gli atti di indirizzo nei confronti degli organi di governo per tutte le aree di intervento e per le relazioni internazionali e gli accordi raggiunti dalla regione con altri enti, secondo la formulazione adottata, al riguardo, dalla maggior parte delle Regioni. Tuttavia, il comma 3 attribuisce al Consiglio il compito di partecipare alla definizione degli atti riservati alla sua competenza, degli atti comunitari, degli accordi con lo Stato, degli atti di intervento della regione nella programmazione nazionale, degli atti interregionali. L'ultimo comma riconosce al medesimo la competenza esclusiva ad espletare le funzioni consiliari, negando che l'esercizio di tali compiti possa essere delegato ad altri organi regionali.

L'art. 42 dello statuto prevede la possibilità per la Giunta regionale di approvare i regolamenti di attuazione delle leggi con il parere obbligatorio della competente Commissione consiliare.

Un'ulteriore funzione di controllo spettante al Consiglio Regionale è quella contemplata dal comma 2 dell'art.51 che affida al medesimo il compito di provvedere alle nomine negli organi delle società e negli organismi a livello regionale.

Lo statuto della regione Umbria ha subito una sorte analoga a quella toccata allo statuto emiliano-romagnolo. Anch'esso, infatti è stato impugnato dal governo dopo l'approvazione in seconda lettura e la Corte ha accolto i rilievi di costituzionalità con riferimento alla disposizione che prevedeva l'incompatibilità interna fra cariche rappresentative e cariche di governo. Poi si è provveduto all'espunzione della disposizione dichiarata incostituzionale, tramite semplice delibera consiliare, senza riavviare l'*iter* previsto dall'art. 123.

Il primo statuto della regione Umbria è stato deliberato dal Consiglio Regionale il 25 novembre 1970 e promulgato dal presidente della Repubblica il 22 maggio 1971. Nel 2001 con la definitiva approvazione della riforma costituzionale è stato approvato un nuovo Statuto che è entrato in vigore con legge regionale n. 21 del 16 aprile 2005. A sua volta il testo del 2005 ha subito modifiche ed integrazioni ad opera delle leggi regionali 4 gennaio 2010 n.1, 27 settembre 2013 n. 21, n.22,n.23,n.24,n.25,n.26.

Quanto alla scelta della forma di Governo, il nuovo statuto della Regione umbra prevede che il Presidente della Giunta, dopo essere stato eletto, ai sensi dell'art.63, deve presentare al Consiglio regionale il programma di governo e la composizione della Giunta. Al riguardo non esiste alcuna norma che preveda una forma di approvazione del programma o di gradimento della formazione della squadra di governo, ma il comma 2 lett. a) del successivo art.70 chiarisce che l'attuazione del programma di governo da parte della Giunta avviene anche avuto riguardo agli indirizzi ed agli obiettivi definiti

come prioritari dal Consiglio regionale. Da ciò si deduce che anche il Consiglio partecipa all'attuazione dell'indirizzo politico, anche se lo statuto sembra attribuirgli una funzione di controllo piuttosto che di indirizzo politico (ad esempio la lett. b) del comma 2 dell'art. 43 riconosce al Consiglio regionale il compito di definire, a seguito della presentazione della relazione annuale sull'attuazione del programma di governo, gli indirizzi degli atti di programmazione, le intese con il governo, con altre regioni e con i soggetti economici e sociali della regione, gli accordi con Stati e le intese con enti territoriali interni ad altro Stato).

Per quanto concerne la funzione di controllo, lo Statuto dell'Umbria allo stesso modo di quanto stabilito dalla maggior parte degli altri Statuti, prevede l'istituzione dell'organismo di garanzia statutaria (art. 82) che è stato dichiarato legittimo dalla sentenza della Corte costituzionale n. 378/2004, al contrario di quanto aveva affermato il Governo nel suo ricorso, in quanto la disposizione statutaria qualifica questo organo in linea generale – affidando ad una successiva legge regionale la definizione delle condizioni, delle forme e dei termini per l'espletamento dei suoi compiti – attribuendo alla Commissione un potere consultivo, senza stabilire che l'organo legislativo resti vincolato ai pareri espressi dalla stessa Commissione, anche se negativi.

Quanto alla Regione Veneto, dopo undici anni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e tredici anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, il Veneto ha finalmente il nuovo statuto. Il testo, approvato dal Consiglio regionale in prima lettura il 18 ottobre 2011 e in seconda lettura l'11 gennaio 2012, è stato promulgato in via definitiva il 17 aprile. Esso sostituisce integralmente lo statuto precedente, adottato con legge del 22 maggio 1971 n. 340, che, per oltre quarant'anni, ha disciplinato, con norme nel frattempo obsolete, l'organizzazione e il funzionamento della Regione.

E' stato riconosciuto che la Regione Veneto attribuisce al suo popolo il potere di autogoverno e ne esalta l'identità. In effetti, l'articolo 2 dello statuto veneto statuisce che *"l'autogoverno del popolo veneto si attua in forme rispondenti*

alle caratteristiche e alle tradizioni della sua storia" (comma 1); e che *"la Regione salvaguarda e promuove l'identità storica del popolo e della civiltà veneta e concorre alla valorizzazione delle singole comunità"* (comma 2).

Ciò che caratterizza e distingue lo statuto del Veneto da tutti gli altri è il venir meno del riferimento all'unità e alla indivisibilità della Repubblica italiana, che, invece, si riscontra in tutti gli altri statuti regionali e nello stesso statuto veneto del 1971. L'articolo 1 del nuovo statuto stabilisce infatti che *"il Veneto è Regione autonoma, secondo il presente Statuto, in armonia con la Costituzione della Repubblica e con i principi dell'ordinamento dell'Unione europea"*; mentre lo statuto del 1971 statuiva che: *"Il Veneto è Regione autonoma, nell'unità della Repubblica italiana, secondo i principi e nei limiti della Costituzione, e si dà il presente Statuto"*. Va osservato che, in realtà la prima Regione ad eliminare dal proprio statuto il richiamo all'unità della Repubblica non è stata il Veneto, bensì la Lombardia, il cui statuto, entrato in vigore nel 2008, dispone che: *"La Lombardia è Regione autonoma della Repubblica italiana in armonia con la Costituzione e secondo i principi dello Statuto. Esprime e promuove in modo unitario gli interessi delle comunità che insistono sul suo territorio, nel rispetto dei principi dello stato di diritto, democratico e sociale"* (articolo 1, comma 1).

Il mancato riferimento, da parte di Lombardia e Veneto, all'unità del Paese, in parte attenuato dalle successive dichiarazioni statutarie di formale osservanza della Costituzione, non va sottovalutato in quanto, anche se indirettamente, mette in dubbio il principio costituzionale dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, che invece tutte le altre Regioni hanno voluto espressamente ribadire nella parte introduttiva dello Statuto. Va evidenziato che, attualmente le due Regioni si caratterizzano per lo sviluppo di economie rivolte all'esportazione, per il fatto di avvertire come un ostacolo il peso fiscale e i vincoli burocratici di uno Stato che reputano inefficiente. Pertanto, non è un caso che entrambi gli statuti non facciano spesso riferimento all'Italia e al suo ordinamento, eccezion fatta per quello formale alla Costituzione, mentre è

forte il richiamo all'Unione europea e alle sue istituzioni. Va osservato che, nella nostra epoca in cui i fenomeni si manifestano su scala mondiale, le singole Regioni sono destinate ad assumere un ruolo sempre più marginale. L'azione di governo di Regioni sviluppate, quali la Lombardia e il Veneto, non può esplicarsi nella sfera limitata dei loro territori di riferimento, ma deve svilupparsi nel più vasto contesto prima italiano e poi comunitario.

Fondamentale importanza rivestono gli articoli 7 e 8 dello statuto veneto che sanciscono un generale principio di responsabilità nell'uso delle risorse collettive, siano esse finanziarie, ambientali o culturali. L'articolo 7 mira ad esempio a non addossare sulle future generazioni l'onere di debiti insostenibili, costringendo la Regione e gli Enti locali a sostenere ogni nuova spesa con una riduzione di altra spesa o con una nuova entrata attuale ed effettiva. L'articolo 8 persegue lo scopo di tutelare l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio storico, artistico e culturale del Veneto e di Venezia.

Il quadro che si trae dal ciclo statutario dà l'idea dell'incertezza che ha pervaso i riformatori regionali nella fase di elaborazione ed approvazione dei nuovi statuti.

La prima fase è stata caratterizzata dall'atteggiamento di alcune regioni di aggirare le rigidità previste dal modello di forma di governo *standard*, scontrandosi con la giurisprudenza della Corte Costituzionale. Dal che ne sono conseguiti momenti di blocco e di revisione delle scelte politico-istituzionali soggiacenti, come mostrano i casi marchigiano, abruzzese e calabrese.

La seconda fase critica è stata quella a ridosso delle elezioni, poiché tutte le regioni si sono ritrovate con i tempi contingenti per avere il nuovo statuto in vigore prima della fine della legislatura, ma hanno dovuto anche fare i conti con le impugnative governative che in molti casi hanno ritardato e/o impedito l'entrata in vigore in tempi utili degli statuti.

Allo stato attuale risulta che le diverse regioni esaminate hanno adottato, sebbene con tempistiche diverse, le loro carte statutarie che hanno subito,

come precisato, diverse modifiche ed innovazioni sotto molteplici aspetti, tra cui in particolare quello concernente la forma di governo.

CAPITOLO III: REGIONI A STATUTO SPECIALE

1. La riforma del Titolo V e i poteri delle regioni a statuto speciale

La riforma del Titolo V ha modificato il sistema dei rapporti tra livelli di governo ispirandosi ad una concezione di legittimazione dal basso in cui le relazioni istituzionali tra i livelli di governo sono ispirate ad un principio di pari ordinazione, da cui si evince un rafforzamento dell'assetto complessivo dei poteri locali.

Pertanto, il sistema delle autonomie regionali speciali si è trovato in condizione di inferiorità rispetto a quello delle Regioni ordinarie anche in conseguenza della difficoltà dimostrata nel recepimento e nell'attuazione delle leggi di riforma che sul piano nazionale hanno evidenziato il consolidamento delle istituzioni locali.⁵² Dunque, alla luce delle influenze esercitate dalla riforma costituzionale, si è posto il problema di capire quale sia il rapporto che queste Regioni sono chiamate ad instaurare con i loro enti locali, Riemerge, dunque, il problema circa l'estensione delle “*forme di autonomia più ampie*” previste dalla riforma nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, prevista dall'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001. Tale problema si pone anche in relazione alla permanenza o meno del potere ordinamentale all'interno degli ordinamenti Regionali speciali.

Sono state suggerite in tal senso due diverse letture dell'art.10: la prima, estensiva, ritiene travolto il regime dei poteri ordinamentali, in quanto la disciplina ordinaria sarebbe complessivamente più favorevole alle autonomie locali, pertanto, la clausola di maggior favore avrebbe come destinatari il complesso delle autonomie speciali, inteso come comprensivo degli enti territoriali minori localizzati sul territorio regionale.⁵³ L'altra tesi, restrittiva, ritiene al contrario che le maggiori forme e condizioni di autonomia riguardino

⁵² Oltre alla citata l. 142 del 1990 e alle riforme amministrative connesse alla legge Bassanini, anche le l. 23 febbraio 1995, n.43 e la conseguente legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.

⁵³ Cfr. G.C.DE MARTIN, in *Regioni ed autonomie. Se lo Statuto è speciale*, in *Amm. Civ.*, 2004, p.7 ss. A. PIRAINO in A. PIRAINO, *Le istituzioni locali in Sicilia*, Palermo, 2006

esclusivamente le Regioni speciali. Le due diverse interpretazioni assumono rilevanza per le conseguenze sul maggior favore nei confronti delle Regioni, ovvero sulle nuove prerogative di cui potrebbero beneficiare le autonomie locali nell'ambito delle stesse⁵⁴.

Se l'effetto estensivo operasse solo nei confronti delle Regioni, la clausola di maggior favore garantirebbe la permanenza di una serie di istituti che sono espressione di forme di autonomia più ampie, simili a quelle introdotte per le Regioni ordinarie. Al contrario, se si aderisse alla tesi estensiva, l'intero impianto costituzionale del nuovo Titolo V e soprattutto le finalità da esso perseguite inciderebbero sul tessuto normativo degli Statuti speciali, con l'effetto di travolgere i richiamati istituti, quali appunto lo stesso principio del parallelismo o il regime dei controlli sugli atti. La tesi estensiva comporterebbe, dunque, in ultima analisi, l'effetto di privare ulteriormente di significato la specialità storica e risulterebbe in contrasto con lo stesso art. 116 Cost. che, anche nella nuova formulazione, conferma la presenza delle autonomie differenziate. E' opportuno, pertanto, rivolgere nuovamente l'attenzione agli effetti che seguono all'estensione della clausola "*salva specialità*": se apparentemente l'estensione della nuova disciplina potrebbe sembrare più vantaggiosa per le Regioni speciali, la valutazione dovrà poi effettuarsi su un piano concreto, assimilabile alle caratteristiche proprie dell'ordinamento speciale. Inoltre, anche alcuni profili di natura strettamente interpretativa sembrerebbero confermare tale tesi: innanzitutto, dal tenore letterale della disposizione in esame si evince che le forme di autonomia più ampie sono applicate alle Regioni speciali e non nelle Regioni speciali. A ciò viene ad aggiungersi poi una ulteriore considerazione: siccome il sistema delle autonomie locali rappresenta un sistema integrato in cui all'aumento delle condizioni favorevoli di autonomia di un livello, corrisponde una diminuzione delle medesime condizioni favorevoli, non sarebbe possibile estendere tali condizioni più ampie anche alle autonomie locali senza comportare un

⁵⁴ Cfr. A. D'ATENA, , *Le Regioni speciali ed i 'loro' enti locali* ,Giuffrè Milano, 2005, pag.175

decremento di autonomia all'ente Regione.

Ciò rappresenterebbe una ulteriore conferma della validità della suddetta tesi restrittiva: se la clausola di cui all'art.10 estendesse le maggiori forme di autonomia anche agli enti locali, bisognerebbe eliminare il potere ordinamentale delle Regioni stesse, poiché ciò collocherebbe gli enti locali "speciali" in posizione svantaggiata rispetto a quelli situati nel territorio delle Regioni ordinarie.

Ciò comporterebbe l'ulteriore effetto di ridurre l'autonomia di cui godono le Regioni speciali che proprio nel potere ordinamentale trova una delle espressioni di forme di autonomia più ampie rispetto a quella attribuita dalle Regioni ordinarie. La competenza ordinamentale delle Regioni speciali nei confronti delle autonomie locali non rappresenta una forma di minore autonomia rispetto alle Regioni ordinarie; in conseguenza essa sopravvive alla clausola di equiparazione. In ogni caso, il riconoscimento della potestà di dettare la disciplina sugli enti locali non rappresenta un modello isolato nel panorama istituzionale europeo tenuto conto che anche in altri casi di ordinamento di tipo federale, la titolarità della competenza in esame è attribuita agli stati federati.⁵⁵

⁵⁵ Ad esempio in Germania la disciplina giuridica dei comuni non è federale ma regionale: essa infatti è differenziata al livello dei singoli Landern in virtù delle diverse Gemeindeordnungen che ciascuno di essi adotta.

Da più parti in dottrina si è tentato di condurre una analisi comparativa del sistema federale tedesco e di quello italiano, nella ricerca di punti di contatto soprattutto alla luce di quello spirito di riforma del sistema in senso federale che si è avvisata a livello istituzionale in Italia.²¹¹ Contestualmente, tanto a livello sovranazionale europeo, quanto anche proprio nell'ambito dell'ordinamento giuridico tedesco oggetto della comparazione, una forte spinta alla riforma del federalismo è sfociata nella controversa modifica di ben 24 articoli del Grundgesetz approvata nel luglio del 2006.

Dunque se si volesse intentare una comparazione tra stato federale tedesco e stato regionale italiano, il punto di partenza potrebbe essere dato proprio dalle modifiche costituzionali sull'organizzazione dei poteri e sulla suddivisione delle competenze. Il termine della comparazione non può non essere costituito proprio dalla realtà degli enti locali nell'ambito dei Landern e, per quel che attiene l'oggetto di questa ricerca, negli Statuti delle Regioni speciali italiane.

Tradizionalmente uno dei caratteri fondamentali dello Stato federale è che il governo sui cittadini venga svolto da due livelli istituzionali: Stato federale appunto ed entità federate. Ciò ha come conseguenza che alle entità federate venga riconosciuta la titolarità delle competenze ordinarie sugli enti sub statali, cui però per contro si accompagna anche l'apposita previsione, nella Costituzione, di norme di garanzia a tutela degli enti locali medesimi. Tale è appunto la norma contenuta nella GrundGesetz, la Costituzione della Repubblica Federale Tedesca, che attribuisce riconoscimento istituzionale alle autonomie locali, ed il cui nucleo di garanzia sostanziale è costituito dalla previsione, per i Comuni, le Unioni di Comuni ed i Circondari, di ricorrere al

Inoltre, al fine di garantire il carattere unitario del regime da applicare agli enti locali, tale potestà incontra dei limiti: innanzitutto essa è vincolata al rispetto del principio autonomistico, che ha trovato una ulteriore espressione nell'art. 114 Cost.; in particolare ciò si desume dall'attribuzione del potere statutario e dall'art. 117, co. 6 che si occupa della riserva regolamentare degli enti locali avuto riguardo alla disciplina ed all'organizzazione delle proprie funzioni. Inoltre, restano fermi anche i vincoli derivanti dal rispetto dei principi generali dell'ordinamento e delle norme fondamentali di riforma economica sociale (cui vengono ad aggiungersi anche quelli del rispetto degli obblighi internazionali e comunitari).

Alla luce di quanto detto è possibile affermare che il Legislatore regionale non può non tener conto dei principi enunciati dalla riforma costituzionale, a meno che non sono espressamente derogati negli Statuti. Inoltre, le leggi sull'ordinamento degli enti locali adottate devono conformarsi anche ai principi riconducibili alla normativa statale in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Province e Comuni stabilite ai sensi dell'art. 117, co. II, lett. p).

La stessa Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla legittimità

Bundesverfassungsgericht ed eventualmente ai tribunali costituzionali dei Landern. Questo principio rappresenta appunto il maggior presidio della posizione degli enti locali tanto nei confronti dello Stato federale quanto nei confronti dei Landern, ed affonda le proprie radici storiche fin nella Costituzione di Weimar. Il sistema federale tedesco è dunque uno di quegli esempi tipici in cui i livelli di governo sono essenzialmente due, mentre gli enti sub statali rivestono il ruolo di articolazioni interne dei Landern. Senza altro diversa è la situazione degli enti locali in Italia. Alla potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento e circoscrizione degli enti locali non si accompagna alcuna garanzia di tutela dinanzi alla Corte Costituzionale, dinanzi alla quale, come noto, possono agire in via diretta per la tutela delle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, solo i maggiori enti territoriali, Stato e Regioni

Nel 2006, dopo vari anni di attesa è stata varata la riforma del sistema federale tedesco che ha ridotto il numero delle leggi federali soggette ad approvazione del Bundesrat; disposto a favore dei Länder il diritto alla deroga da una disciplina federale in talune materie (tra cui il diritto dell'ambiente), e anche l'abolizione completa della legislazione federale di cornice, solo per citare alcuni nodi cruciali.²¹¹ Uno dei punti più controversi della riforma del federalismo tedesco è data dalla scelta di negare al legislatore federale la disciplina del conferimento di funzioni agli enti locali e del procedimento amministrativo, che per l'appunto, saranno soggette a regolazione interamente data da ciascun Land. Ai sensi del nuovo art. 85 GG il trasferimento di nuovi compiti ai comuni o unioni di comuni non potrà più avvenire con legge federale ma solo mediante legge del Land. Ciò al fine di non oberare ulteriormente le casse degli enti locali. In quest'ultimo aspetto va segnalata una differenza con la disciplina degli enti locali in Italia.

costituzionale di alcune leggi regionali in materia di ordinamento degli enti locali, ha riconosciuto la validità del modello ordinamentale adottato dalle Regioni speciali, argomentando che, nonostante l'assetto costituzionale complessivamente inteso sia stato oggetto di cambiamenti, lo statuto delle Regioni speciali resta la fonte normativa fondamentale che regola l'autonomia di tali Regioni e sottolineando che, in sede di revisione costituzionale nel 2001, ci si è posti l'obiettivo di conciliare tale regime speciale con l'assetto costituzionale vigente adattando istituti desumibili dal nuovo Titolo V.⁵⁶

1.1 La specialità in crisi e le riforme di inizio secolo

Il percorso intrapreso dalle Regioni al fine di dare attuazione a quanto stabilito dalla Costituzione è avvenuto tanto nelle Regioni a statuto ordinario quanto nelle Regioni a statuto speciale in modo frammentato. In particolare, queste ultime hanno provveduto ad emanare norme di attuazione degli statuti con un certo ritardo. Tale circostanza denota la difficoltà incontrata dalle autonomie territoriali ad insediarsi nell'ambito di un sistema costituzionale che a fatica riusciva ad escogitare delle soluzioni finalizzate a garantire unità della Repubblica e autonomia alle Regioni.⁵⁷

Le Regioni a statuto speciale, già all'inizio della loro esperienza autonomistica che risale ai primi anni Settanta, avevano assunto una posizione atipica all'interno di un quadro costituzionale che si era dimostrato ancorato ad un modello di regionalismo uniforme in cui il livello di Governo statale era piuttosto contrario ad una modifica della struttura burocratica ed amministrativa al fine di conservare uno stesso apparato su tutto il territorio nazionale che non era stato del tutto regionalizzato. La separazione dello Stato dalle Regioni a statuto speciale andava ad accrescersi per il fatto che alcune

⁵⁶ Va al riguardo rilevato, tuttavia, che i poteri ordinamentali delle Regioni speciali sugli enti locali sono stati mantenuti esplicitamente dal Legislatore costituzionale e nelle interpretazioni della Corte, più perché ormai essi siano del sistema regionale speciale che non perché tale competenza abbia rappresentato nel corso dell'esperienza regionale speciale, un fecondo terreno di sperimentazione di modelli e strumenti di partecipazione integrata dei livelli di governo.

⁵⁷ L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit.10 ss; E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, cit.109 ss.

competenze spettanti alle Regioni venivano trasferite allo Stato e, di conseguenza, a ciò veniva ad accompagnarsi un ridimensionamento delle funzioni ad esse attribuite dai rispettivi Statuti.

La prassi di riservare allo Stato funzioni demandate alle Regioni comportava il riconoscimento a queste ultime di ridotti poteri, tanto che queste si trovavano nella necessità di dover solo formalmente negoziare in modo bilaterale il contenuto di ogni decreto di trasferimento, dato che esso era stabilito principalmente dalla burocrazia ministeriale ed emanato solo nell'eventualità in cui l'Amministrazione centrale lo avesse ritenuto necessario.⁵⁸ Le difficoltà incontrate dalle Regioni speciali nel procedimento di negoziazione delle norme di attuazione non ostacolavano le stesse che si impegnavano a difendere il meccanismo delle norme di attuazione, sollevando allo stesso tempo un contenzioso dinanzi alla Corte Costituzionale. La previsione delle norme di attuazione, che comporta un rapporto di consultazione tra Stato e Regioni, sebbene rappresenta una delle manifestazioni più importanti dell'essenza stessa della specialità, non ha favorito, ed anzi ha ostacolato, lo sviluppo delle Regioni in questione.⁵⁹

La propensione della classe politica ad interpretare in modo restrittivo la valorizzazione dell'autonomia delle Regioni ha trovato conforto nella giurisprudenza costituzionale che ha delimitato i poteri riconosciuti dapprima alle Regioni speciali e successivamente alle Regioni ordinarie.

Tutto ciò andò a discapito del principio di specialità delle Regioni che, già in seguito alla seconda regionalizzazione attuata con il dpr 616 del 1977 e

⁵⁸ F. TERESI, *Regione Sicilia*, cit. p. 389. Si ricordi tuttavia come il processo di adeguamento dello Statuto ebbe inizio nel 1975, quando peraltro già le Regioni ordinarie erano state istituite e il Parlamento aveva emanato i primi decreti di trasferimento delle funzioni a favore di queste ultime. Si noti, ancora, come la vicenda siciliana appaia tanto più grave quanto più si intreccia a doppio filo con il mancato coordinamento dello Statuto con la Costituzione, determinando dunque una notevole condizione di ritardo cui la classe politica allora dominante non sembrava aver riguardo. Osservazioni simili si possono peraltro svolgere anche a proposito delle altre Regioni speciali, cfr. ad es. per la Sardegna, P. PINNA, *Il diritto costituzionale*, cit. 25-27.

⁵⁹ Prova ne è la vicenda sorta nel corso dell'attuazione della legge 16 maggio 1970, n.281 sulla base della quale venne emanato il dpr n. 616 del 1977. Le Regioni speciali rifiutarono l'applicazione ad esse delle leggi statali di trasferimento delle funzioni invocando, sul presupposto della specialità, singole norme d'attuazione relative alle funzioni da trasferire per ogni Regione speciale.

ripetutasi anche con i decreti attuativi della legge n.59 del 1997, si sono trovate in una condizione di “*specialità in negativo*” in quanto i decreti di trasferimento hanno riconosciuto alle Regioni ordinarie maggiori funzioni rispetto alle Regioni speciali che, pertanto, si sono ritrovate a contrattare con lo Stato al fine di definire i contenuti delle norme di attuazione.

Ulteriore conseguenza di tale atteggiamento consistette nel fatto che le Regioni speciali si sono dovute conformare al regime ordinario adottando, di conseguenza dei principi non coerenti con il modello di autonomia differenziata (ad es. l’adeguamento alla funzione di indirizzo e coordinamento prevista dall’art. 17 della legge 16 maggio 1970 n. 281).

Un altro fattore che sicuramente non contribuì all’affermarsi di un sistema di autonomia differenziata va ravvisato nell’assenza di una vera e propria classe politica regionale e locale indipendente rispetto a quella nazionale.

Solo agli inizi degli anni Novanta si è registrata una tendenza volta ad accentuare l’autonomia delle Regioni speciali avviando un processo di revisione delle norme costituzionali. A tal fine sono state istituite tre Commissioni bicamerali che hanno elaborato dei progetti da cui si evince come il problema del mantenimento della condizione della specialità fosse stato affrontato in varie occasioni e con un metodo che non poteva non tener conto della collocazione delle autonomie all’interno della configurazione della forma di Stato.

La riforma del titolo V della Costituzione ha introdotto novità rilevanti, ma allo stesso tempo ha mantenuto fermo alcuni principi propri del vecchio sistema, quale la condizione di asimmetria o specialità a favore delle cinque Regioni disciplinate all’art. 116 Cost. Forte fu la pressione esercitata dalle Regioni speciali a mantenere la loro autonomia speciale (art. 116, comma 1 e 2), in quanto esse mal tolleravano l’idea di una loro omologazione normativa, sfavorevole soprattutto rispetto al regime statutario sotto il profilo delle condizioni finanziarie loro riservate.

L’elemento più innovativo va ravvisato nella diversa finalità che è posta a

fondamento della nuova formulazione dell'art. 116 nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3/2001, vale a dire quella di favorire l'adozione di un sistema di autonomia differenziato. La norma in questione è rimasta pressoché identica nella parte relativa all'elencazione delle Regioni speciali con l'aggiunta della denominazione, rispettivamente in lingua francese ed in quella tedesca, per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige.

Un'ulteriore variazione va ravvisata nel secondo comma della norma che, con riferimento al Trentino Alto Adige, prevede un'ulteriore condizione di specialità *“La Regione Trentino Alto Adige /Sudtirolo è costituita dalle province autonome di Trento e di Bolzano”*, attraverso cui viene costituzionalizzata la posizione di tali Province autonome e si ha un ridimensionamento della soggettività costituzionale della Regione Trentino rispetto a queste ultime.⁶⁰ La norma, pertanto, denota la consapevolezza da parte del legislatore riformatore della identità regionale di tali territori contrassegnati dalla minoranza linguistica. Tale riconoscimento trova conforto nell'introduzione di denominazione in lingua in una Costituzione nazionale.

Sicuramente il processo di integrazione europea rappresenta un modello che ha ispirato alla differenziazione gli ordinamenti nazionali coinvolti e l'atteggiamento indifferente tenuto dalla istituzione comunitaria avuto riguardo alle forme di articolazione interna degli Stati membri non ostacola la partecipazione allo stesso. Anzi non di rado è accaduto che determinate condizioni geografiche costituenti negli ordinamenti nazionali fatti differenziali tutelati da regolamentazione asimmetrica, abbiano trovato riconoscimento in documenti comunitari. Si pensi ad esempio alla condizione di insularità che determina degli svantaggi per alcune Regioni per il solo fatto di essere isole, in quanto costituisce una barriera alla piena coesione economica e sociale.

Tuttavia, l'evoluzione del modello di Stato regionale dimostra che caratteristica delle fasi statiche dei rapporti tra lo Stato e le autonomie è

⁶⁰ A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di Diritto pubblico*, Bologna, 2001, p. 328.

l'omogenizzazione, invece, la differenziazione ed, in particolar modo, la specialità sono tipiche di un sistema basato sulle asimmetrie.

Alla luce di quanto detto si pone l'esigenza di individuare gli strumenti necessari al legislatore della riforma per attribuire contenuto innovativo all'art. 116 Cost. e, conseguentemente, di stabilire se il ricorso a tali mezzi consenta di riconoscere al principio di specialità rilevanza tale da rappresentare il principio cardine del modello ispirato ad una accentuata autonomia.

1.2 La clausola di adeguamento automatico per le regioni speciali: art. 18 legge costituzionale n. 3 del 2001

La legge cost. n. 3 del 2001 di Riforma del Titolo V della Costituzione è intervenuta da un lato, determinando una serie di innovazioni rilevanti nello statuto costituzionale degli enti locali, dotandoli di un livello di autonomia più ampia,⁶¹ che denota un nuovo modo di essere del sistema delle autonomie;⁶² dall'altro, invece, ha mantenuto ferma la distinzione tra Regioni ordinarie, disciplinate dalle nuove norme del Titolo V, e Regioni speciali, caratterizzate, al contrario, da forme e condizioni particolari di autonomia, che trovano il loro fondamento nei vecchi statuti adottati con legge costituzionale, fatta salva in ogni caso la previsione di possibili varianti nei poteri delle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione.

La decisione di conservare il modello duale di autonomia regionale, ha fatto sorgere l'esigenza di introdurre un meccanismo in grado di evitare che la revisione costituzionale si risolvesse a danno delle Regioni speciali, che altrimenti non avrebbero beneficiato delle maggiori competenze riconosciute alle Regioni ordinarie.

Tale necessità è stata soddisfatta attraverso la cd. clausola di "*maggior favore*" contemplata all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 che, prevedendo l'adeguamento dei rispettivi statuti regionali, consente di estendere alle

⁶¹ Cfr. la sentenza n. 88 del 2003.

⁶² Così la sentenza n. 106 del 2002.

Regioni speciali le disposizioni del Titolo V per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

La clausola in esame cioè prevede che le Regioni speciali non vengano assoggettate all'applicazione del Titolo V, se non avuto riguardo a quelle previsioni che si rivelino per esse più favorevoli e che, dunque, troveranno accoglimento nei loro ordinamenti attraverso il filtro garantito dall'art.10.

L'inserimento della clausola se, da una parte, consente di attenuare l'opposizione, che proprio la Carta novellata aveva reso irriducibile,⁶³ tra i due regimi di autonomia regionale, dall'altro, lascia del tutto impregiudicato il problema di garantire effettività, all'interno degli ordinamenti differenziati, alle forme più ampie di autonomia che il nuovo testo costituzionale riconosce anche agli enti locali.

Tuttavia, va evidenziato che la riforma del 2001 nel definire in chiave più marcatamente autonomistica la disciplina costituzionale degli enti locali della Repubblica, come sembrerebbe desumersi dalla nuova formulazione dell'art. 114 Cost., rende sempre più stringente il divario con la posizione degli enti localizzati nelle Regioni speciali.

Pertanto, al fine di superare la perdurante asimmetria fra la condizione istituzionale degli enti locali "*speciali*" e di quelli "*ordinari*", cui il Titolo V non ha posto rimedio, ma che invece ha accentuato, sono state proposte in dottrina due diverse interpretazioni dell'art. 10. Esse si differenziano solo per l'ampiezza della prospettiva adottata, essendo accomunate dallo stesso presupposto di non tralasciare la clausola di maggior favore solo dal punto di vista della Regione.

Secondo la tesi più omnicomprensiva, le forme di maggiore autonomia introdotte dalla riforma andrebbero riferite a tutte le specie di autonomia (non solo quella regionale, ma anche locale; non solo quella territoriale, ma anche

⁶³ Come ben illustra A. D'ATENA, *Le Regioni speciali e i «loro» enti locali, dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, 173 ss.

funzionale e privata);⁶⁴ secondo, invece, la lettura più specifica, dovrebbero estendersi anche agli enti locali presenti in quei territori.

In particolare, in forza di quest'ultima interpretazione, la disciplina di maggior favore che la riforma riserva agli enti locali rappresenterebbe una soglia minima rispetto alla quale le Regioni speciali non potrebbero operare alcuna *reformatio in pejus*, determinando altrimenti una lesione dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta ai loro enti locali.

Tale opinione è stata in primo luogo recepita all'interno dell'Intesa interistituzionale tra i Presidenti delle Regioni a statuto speciale e i Presidenti delle associazioni delle istituzioni locali,⁶⁵ che ha portato, tra l'altro, alla presentazione di un emendamento unitario al d.d.l. La Loggia - poi non approvato-, volto a sottolineare che quelle forme più ampie di autonomia dovessero riguardare non solo le Regioni speciali, ma anche gli enti locali in esse ricompresi.

In particolare, è stata fatta propria dall'Avvocatura dello Stato che l'ha posta a fondamento delle doglianze governative nei ricorsi promossi contro le leggi delle Regioni speciali istitutive dei Consigli delle autonomie locali, sulla base del presupposto che le forme di maggiore autonomia fossero «*naturalmente riferite anche agli enti locali*».⁶⁶

Nonostante tale orientamento abbia trovato ampi consensi, incontrava qualche difficoltà ad essere accolto dalla Corte Costituzionale.

Muovendo dalla legge trentina istitutiva del Consiglio delle autonomie, la Corte ha chiarito in modo inequivocabile quale significato debba essere attribuito alla clausola di immediata applicazione, restringendone la sfera d'azione e precisando che “*l'adeguamento automatico previsto dall'art.10 operi esclusivamente a favore delle autonomie regionali e non anche delle*

⁶⁴ E` questa la lettura proposta da A. Ruggeri, La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione), in «*Itinerari*» di una ricerca sul sistema delle fonti VIII Studi dell'anno 2004, Torino, 2005, 247 ss.

⁶⁵ Sottoscritta a Cagliari il 20 marzo 2003, a margine del Convegno nazionale su «*Le autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome*» e riportata nel volume *Le Autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome*, Quaderno n. 20, Fomez, 2004, 256.

⁶⁶ Si tratta del ricorso n. 39 del 2005 contro la legge sarda e del n. 78 del 2005 contro quella trentina.

autonomie locali”.⁶⁷

La Corte in sostanza accoglie la lettura restrittiva che altra autorevole dottrina aveva precedentemente suggerito sull’esatto significato della norma evidenziando che, tenuto conto del tenore letterale della stessa, quelle forme di maggior autonomia fossero limitate alle sole Regioni speciali e non riguardassero, invece, il sistema degli enti territoriali sub-statali complessivamente inteso.⁶⁸

Inoltre, è opportuno evidenziare che la problematica fosse stata già oggetto di valutazione da parte del giudice costituzionale che era stato chiamato a pronunciarsi su alcuni articoli di un’analogo legge della Regione Sardegna.⁶⁹

In quel contesto la Corte l’aveva dichiarata inammissibile⁷⁰ in quanto il ricorrente non aveva in modo sufficiente indicato i motivi per i quali, trattandosi dell’impugnativa della legge di una Regione speciale, dovesse essere invocata la violazione di un parametro di natura costituzionale piuttosto di quello desumibile dal relativo statuto speciale.

Rifacendosi ad una sua precedente pronuncia,⁷¹ la Corte evidenzia come l’art. 10 della legge costituzionale n.3 del 2001 “*configura un particolare rapporto tra norme degli statuti speciali e norme del titolo V*”, che porta a preferire l’applicazione di queste ultime solo a condizione che garantiscano uno spazio di autonomia più ampio rispetto a quello garantito dalle disposizioni contenute nello statuto.

Sulla base di questo orientamento giurisprudenziale, sembrerebbe poter operare una sistemazione dei rapporti tra i due diversi sistemi di autonomia regionale nel seguente modo: anche dopo la revisione del Titolo V, la Costituzione presume che le disposizioni statutarie continuino a garantire alle Regioni speciali “*forme e condizioni*” migliori di autonomia.

⁶⁷ Così la sentenza n. 370 del 2006.

⁶⁸ Questa la tesi di A. D’ATENA, *Le Regioni speciali e i «loro» enti locali, dopo la riforma del Titolo V*, op. cit., 176.

⁶⁹ Legge regionale Sardegna 17 gennaio 2005, n. 1, concernente «*Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione- enti locali*».

⁷⁰ Sentenza n. 175 del 2006.

⁷¹ Si veda il punto 3.1 del considerato in diritto della sentenza n. 314 del 2003.

Tuttavia, si tratta di una presunzione *iuris tantum* e non *iuris et de iure*, cioè suscettibile di prova contraria, confermata dalla circostanza che sono, invece, le disposizioni del Titolo V a garantire a quelle Regioni un maggior vantaggio. Al fine di offrire tale prova sarebbe opportuna una valutazione comparativa tra i due modelli d'autonomia regionale, dal cui risultato dipenderebbe eventualmente l'operatività della clausola.

Tale confronto può essere eseguito e può portare se necessario ad applicarla, con conseguente prevalenza del regime costituzionale su quello statutario, purché il ricorrente consenta alla Corte di valutare il contenuto di entrambi i regimi di autonomia, mettendo a sua disposizione i parametri costituzionali e statutari da mettere a paragone.

Nel caso della legge sarda, al contrario, il ricorrente non ha posto la Corte nella condizione di svolgere un simile «*giudizio di preferenza*», in quanto si è limitato soltanto a richiamare l'art. 10, senza fornire alcuna spiegazione del motivo per cui dovesse essere applicata la disciplina del Titolo V al posto di quella statutaria.

Il difetto di motivazione determinava la declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione, ma, in particolare, sembrava privare la Corte della possibilità di pronunciarsi definitivamente su una questione tanto controversa, che tuttavia si poteva ripresentare al suo esame nel giudizio poi concluso con la sentenza in esame, di cui si è possibile subito evidenziare un primo profilo di ordine procedurale.

L'eccezione di inammissibilità che la Provincia di Trento aveva preliminarmente sollevato, richiamando proprio la sentenza n. 175, viene infatti respinta in quanto, pur trattandosi di una fattispecie che, ad avviso della Corte, si caratterizzava per una «*spiccata analogia*» con quella precedente, si ritiene «*in questo caso sufficiente - ai fini dell'ammissibilità del ricorso - il riferimento al parametro costituzionale suggerito dallo stesso legislatore provinciale*».

Dalla pregressa giurisprudenza, invece, sembrano evincersi la necessità per il

ricorrente di spiegare in quale rapporto si trovano, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, le invocate norme della Costituzione e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello statuto speciale.⁷²

Si ritiene che per dare prova di questo rapporto non sia sufficiente che il ricorrente indichi le disposizioni costituzionali che si assumono violate,⁷³ ma che sia necessario un *quid pluris*, consistente in un onere di ulteriore allegazione dei motivi che lo portano a preferire le disposizioni costituzionali rispetto a quelle statutarie.

Insomma, sembrava che la Corte non potesse accontentarsi della mera esposizione dei parametri da parte del ricorrente, dovendo poi provvedere essa stessa a mettere a confronto i due modelli di autonomia. Deve essere lo stesso ricorrente ad effettuare tale comparazione ed a sottoporla al giudizio della Corte, insieme alle argomentazioni addotte a sostegno delle ragioni che giustificano la sua richiesta di applicazione del Titolo V.

Pertanto, il ricorso dovrebbe essere considerato inammissibile sia nell'ipotesi in cui manca l'indicazione di tutti i parametri, in quanto ciò impedirebbe di effettuare il confronto, sia nell'ipotesi in cui manchi la indicazione delle motivazioni, che non consente invece di valutare la preferenza riconosciuta al regime «ordinario» d'autonomia.

Quindi, nel ricorso che ha determinato la pronuncia della sentenza *de qua*, non solo i parametri desumibili dallo statuto speciale non sono stati presi in esame, come era avvenuto nell'ipotesi della legge sarda, ma neppure viene fornita alcuna delucidazione in merito al rapporto che avrebbe dovuto instaurarsi tra gli stessi.

Tuttavia, neppure in questa occasione il ricorrente ha motivato la sua preferenza per le disposizioni costituzionali, pertanto, a posteriori non dovevano apparire neanche troppo azzardate le previsioni di quanti avevano

⁷² In questo senso la sentenza n. 202 del 2005.

⁷³ In questo senso la sentenza n. 202 del 2005.

ipotizzato, per questo giudizio, un risultato non diverso da quello perseguito con l'impugnativa della legge sarda.⁷⁴

La Corte, invece, non solo non fornisce alcuna spiegazione, sebbene sia stata essa stessa a chiederla, ma provvede perfino alla evidente lacuna del parametro statutario, richiamando una previsione testuale della legge impugnata - in cui si afferma che il Consiglio delle autonomie è istituito in attuazione dell'art. 123, quarto comma, Cost. -, per giustificare la sufficienza del riferimento al solo parametro costituzionale ed escludere, in tal modo, che sussista la stessa causa di inammissibilità posta in luce precedentemente.

Tale esito ricostruttivo non può suscitare stupore se si tiene conto che la l'approccio di tipo sostanzialistico scelto dalla Corte si configura una tecnica decisoria quasi obbligata affinché la stessa potesse vedersi riconosciuta la possibilità di pronunciarsi nel merito della questione.

Una problematica - quella concernente il contenuto dell'art 10 -, che avrebbe dovuto avere una rilevanza piuttosto limitata, tenuto conto del carattere transitorio della disposizione, destinata a produrre effetti solo fino a quando non sia portato a termine il previsto adeguamento dei rispettivi statuti, ma che proprio il perdurante ritardo che ne caratterizza il processo ha finito per caricare di ben altre aspettative, ciò di cui la Corte è sembrata evidentemente consapevole.

Se, dunque, le argomentazioni utilizzate dalla Corte si sono rivelate utili per averle consentito di giungere ad una pronuncia di merito tanto auspicata, non altrettanto esaustivo si è rivelato il risultato finale che non risolve il problema della condizione degli enti locali nelle Regioni speciali.

Come è stato sottolineato, la soluzione di merito avanzata dalla Corte consiste nel ritenere che l'art. 10 *«possa funzionare solo quando esso miri a garantire, all'esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all'ente*

⁷⁴ Sia consentito il riferimento a L. CASTELLI, *La leale collaborazione fra Regione ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in *Norme-Regioni*, 2006, 12, 1291; ma si veda, autorevolmente, A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di «maggior favore» e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale ed autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in www.forumcostituzionale.it.

Regione e non anche all'ente locale».

L'ambito di applicazione della disposizione viene limitato in considerazione del suo carattere di assoluta specialità, che la rende insuscettibile di interpretazione estensiva e che attribuisce una importanza decisiva alla sua formulazione letterale, in forza della quale il Titolo V si estende (solo) alle Regioni speciali e non (anche) nelle Regioni speciali.

Sicuramente, l'argomentazione letterale ha una sua forza ed una capacità persuasiva che lo rendono difficilmente superabile, ma proprio l'«*assoluta specialità* », di cui la Corte copre la norma, avrebbe probabilmente autorizzato, in coerenza con un autorevole orientamento,⁷⁵ «*un impegno d'indagine che la dottrina finora non ha mostrato di concederle*», in considerazione del fatto che «*i tradizionali criteri di lettura (...) assumono, con riguardo alle norme speciali, diverso rilievo, e diversa orientazione*».

Premesso ciò, e non tenuto conto di ogni altra valutazione in merito,⁷⁶ rileva un altro passaggio delle motivazioni, laddove la Corte afferma «*che, qualora si ritenesse che il citato art. 10 postuli, ai fini della sua applicazione, una valutazione del complessivo sistema delle autonomie sia regionale che locale, si potrebbe verificare il caso in cui ad una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale corrisponda una minore autonomia dell'ente regionale*».

Ad impedire, dunque, l'accoglimento negli ordinamenti differenziati di una disposizione del Titolo V sarebbe, oltre alla lettera della clausola, l'ulteriore fatto che, in questo modo, si possano avvantaggiare i (soli) enti locali a scapito della Regione.

Argomentando in tal senso emerge come alla già nota contrapposizione tra i due modelli di autonomia regionale la Corte finisce per sovrapporre un'altra, tra due regimi di autonomia locale, fino a ricostruire il complessivo sistema regionale (speciale) delle autonomie locali, mentre in passato la stessa Corte aveva negato l'esistenza di «*determinate peculiarità delle sole autonomie*

⁷⁵ Così N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, 1989, 83.

⁷⁶ Su cui invece amplius A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di «maggior favore» e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale ed autonomie locali*(a margine della sent. n. 370 del 2006), op. cit.

*locali nelle Regioni ordinarie».*⁷⁷

Il risultato, in definitiva, è quello di ricostruire il rapporto tra Regioni speciali e rispettivi enti locali in termini eminentemente competitivi, dicotomici, oppositivi, senza però che questa conclusione risulti del tutto convincente.

Al contrario, e in conformità alle riflessioni di attenta dottrina, si dovrebbero valorizzare - anche su questo specifico versante - gli elementi che depongono in favore di una lettura del Titolo V in termini di «*federalismo cooperativo*», e che descrivono i rapporti tra le fonti come ispirati ad una logica di integrazione piuttosto che di separazione, andando alla ricerca «*del punto più elevato di sintesi, di complessiva, massima affermazione del valore di autonomia (...) in ciascuna delle sue possibili manifestazioni ed in tutte insieme*».⁷⁸

Pertanto, pur muovendo dallo stesso presupposto preso in considerazione dalla Corte – vale a dire l'esistenza di due valori costituzionali contrapposti (specialità vs. autonomia locale) -, sembrerebbe possibile accedere ad una ricostruzione maggiormente coerente con una interpretazione estensiva⁷⁹ della clausola, che faccia sistema con l'art. 5 Cost., se il conflitto tra questi valori non fosse risolto con la preminenza dell'uno sull'altro, ciò che invece si verificherebbe applicando l'art. 10 nella lettura qui criticata, ma attraverso la collaudata tecnica costituzionale del bilanciamento, che viene normalmente utilizzata ai fini dell'equilibrato contemperamento tra interessi (tutti) costituzionalmente rilevanti.

Un bilanciamento che dovrebbe essere operato alla luce del principio di leale collaborazione, da ritenersi ormai principio generale dell'ordinamento della Repubblica, come tale idoneo a porre un limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali, e che potrebbe trovare applicazione proprio nell'ambito dei rapporti tra Regione ed enti locali, soprattutto dopo la definitiva chiusura

⁷⁷ Cfr. la sentenza n. 83 del 1997.

⁷⁸ A. RUGGERI, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione)*, op. cit., 248 ss.

⁷⁹ E` la lettura di A. RUGGERI, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra «riserva di specialità» e clausola di maggior favore*, op. cit., 815.

opposta dalla Corte all'interpretazione estensiva dell'art.10.

La medesima Corte, del resto, riconosceva in passato che *«il coordinamento tra la competenza regionale esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e l'originaria posizione costituzionale di autonomia di questi ultimi comporta (...) che le determinazioni regionali (...) debbano necessariamente coinvolgere gli stessi comuni interessati, con modalità che la stessa legge regionale deve prevedere per garantire la necessaria efficacia alla partecipazione comunale»*.

E non sembrava neanche attribuire troppa importanza a rilievi di ordine formalistico- qualificatorio, quando poi affermava che *«sia questo un principio generale dell'ordinamento o una diretta conseguenza dei principi risultanti dagli artt. 5 e 128 della Costituzione, ovvero l'una e l'altra cosa, la conseguenza comunque e` che (...) vale anche nei confronti delle determinazioni in materia di soppressione delle comunità montane assunte dalle Regioni speciali (...)»*.⁸⁰

Ciò rappresenta un'ulteriore dimostrazione del fatto che le opzioni interpretative non si siano sviluppate in modo adeguato nella giurisprudenza costituzionale ante riforma, mentre andrebbero a maggior ragione valute oggi, in considerazione dell'intervenuta costituzionalizzazione del principio e della più conforme proiezione che il principio di promozione dell'autonomia ravvisa nelle novellate disposizioni del Titolo V.

1.3 Il rapporto tra potestà legislativa delle regioni a statuto speciale e la potestà legislativa delle regioni ordinarie

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, le maggiori difficoltà hanno riguardato il significato e l'estensione dell'elenco delle materie in particolare avuto riguardo alle Regioni speciali. Infatti, in attesa dell'adeguamento dei rispettivi Statuti, con cui si potrà definire l'effettiva consistenza delle competenze legislative, alle Regioni speciali sono attribuiti

⁸⁰ Cfr. sent. n. 229 del 2001.

due diversi compiti: da un lato, conservano le precedenti competenze, così come si evince dai “*vecchi*” elenchi contenuti nei loro Statuti (e nel significato loro attribuito dalle norme di attuazione), ma, allo stesso tempo possono usufruire di ulteriori funzioni, in quanto ad esse si applicano le disposizioni della riforma del titolo V Cost. “*per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie*”, rispetto a quelle che sono loro già attribuite (art. 10 l. cost. n. 3 del 2001).

Pertanto, la riforma ha perseguito l’obiettivo di tutelare le particolari competenze attribuite alle autonomie differenziate, ma, nello stesso tempo, quello di far sì che le Regioni speciali potessero subito beneficiare dei maggiori poteri previsti per le Regioni ordinarie.⁸¹

Si rende, peraltro necessario, stante la sua incertezza, definire di volta in volta l’ambito delle competenze così delineato.

Il compito di definire il confine tra le competenze dello Stato e le competenze delle Regioni è riconosciuto alla Corte Costituzionale, investita di numerose questioni. Inoltre, essa, avuto riguardo alle Regioni speciali, opera un confronto tra le attribuzioni statutarie e le competenze stabilite per le altre Regioni nel nuovo titolo V Cost. Ma si tratta spesso di mettere a confronto formule linguistiche che, pur facendo riferimento ad ambiti materiali simili, non sono immediatamente sovrapponibili,⁸² tanto che in alcuni casi non è semplice verificare se le competenze dedotte dalle disposizioni del titolo V Cost. (in virtù dell’art. 10, l. cost. n. 3/2001) rappresentano o meno una condizione più vantaggiosa rispetto alla corrispondente attribuzione statutaria. La Corte afferma che in alcune ipotesi si tratta di mettere a confronto casi diversi dal punto di vista qualitativo, tanto da non consentire la comparazione. Nell’eventualità in cui non sia possibile applicare la cd. “*clausola di maggior*

⁸¹ V, tra gli altri, A: RUGGERI, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma, lineamenti per una ricostruzione*, Roma 30 giugno 2004, in www.issirfa.cnr.it, 11ss.

⁸² V. A: RUGGERI – C: SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d’interpretazione*, in www.federalismi.it, 4 dicembre 2003.

favore”,⁸³ si pone allo stesso modo il problema di definire i contenuti della materia: l’interpretazione deve avere riguardo alle “*vecchie*” formule statutarie, che si collocano in un contesto profondamente diverso rispetto a quello attuale.

Tuttavia, è difficile definire con esattezza i limiti delle competenze in considerazione dei riferimenti spesso poco chiari in cui le problematiche vengono esposte alla Corte.

Ne consegue un complesso di funzioni che non trovano riscontro in un testo normativo: alcune competenze previste dallo statuto non trovano più applicazione, invece è possibile esercitare altri nuovi poteri in virtù della “*clausola di maggior favore*”.

Pertanto, ne deriva un quadro normativo che, in quanto si richiama a due diversi sistemi, si presenta del tutto disomogeneo. Ogni funzione dovrà essere presa in considerazione, sia per il contenuto sia per i limiti, all’interno del sistema in cui si colloca. A tale riguardo la Corte - dopo una prima fase in cui si è espressa in modo incerto, in merito alla natura e all’estensione dei limiti concernenti la potestà legislativa (sent. n. 536/ 2002) - sembra ormai aver precisato che quando le Regioni speciali si riferiscono a materie appartenenti alla propria competenza esclusiva, trovano applicazione anche i “*vecchi*” limiti, così come stabiliti dai loro Statuti, quando, invece, esse possono beneficiare delle maggiori competenze contemplate dall’ art. 117 Cost., queste devono essere valutate all’interno del quadro complessivo della riforma del titolo V Cost., per cui valgono i nuovi limiti, compresi anche i poteri riconosciuti allo Stato di influire nelle diverse materie, attraverso le proprie

⁸³ Su cui cfr. G. COINU – G. DEMURO, *Regioni a statuto speciale e clausola di adeguamento automatico*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2002, Torino 2003, e, più recentemente, G. DEMURO, “*Effettività*” e “*seguito*” della giurisprudenza costituzionale che applica l’art. 10 della legge costituzionale 3/ 2001, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO e P. VERONESI (a cura di), “*Effettività*” e “*seguito*” delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli 2006, 387 ss.

competenze trasversali .⁸⁴

L'estensione della riforma alle Regioni speciali attraverso la “*clausola di maggior favore*” non poteva che rappresentare una soluzione transitoria, un quadro di riferimento iniziale per avviare un processo di riforma anche per le autonomie speciali.

Le potenzialità offerte dalla riforma del titolo V della Cost. possono essere valorizzate dalla Sardegna, come dalle altre Regioni speciali, attraverso la procedura di revisione dello Statuto. Solo rivalutando la complessiva configurazione della propria autonomia, all'interno di un mutato quadro di rapporti tra Stato e Regioni, la Regione potrà definire l'ampiezza e la consistenza della propria competenza legislativa. Ciò permetterà di valutare quali siano le competenze delle Regioni ordinarie che possono essere estese alla Sardegna e, individuare anche eventuali ulteriori funzioni da ripartire in modo diverso, nell'ipotesi in cui questo soddisfi i bisogni della collettività regionale.

E' opportuno, al fine di una adeguata riflessione sulla ampiezza della competenza legislativa delle Regioni, avere riguardo alle indicazioni che sono state suggerite dalla copiosa giurisprudenza costituzionale.

Subito dopo la riforma, la dottrina ha evidenziato che, sebbene la potestà legislativa regionale si fosse enormemente ampliata, sussistevano ancora numerosi dubbi interpretativi, avuto riguardo al riparto delle competenze.⁸⁵

Nelle norme costituzionali è dato ravvisare alcune materie che vengono definite per l'oggetto; altre per la finalità che perseguono; altre ancora hanno una formulazione così ampia, tanto da poter individuare, al loro interno, più submaterie e più competenze. A ciò si vengono ad aggiungere le numerose

⁸⁴ V. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna 2005, 178 – 179; F. TERESI, *Le competenze delle Regioni a statuto speciale*, in G. CORSO – V. LO PILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, parte generale*, Milano 2006, 151.

⁸⁵ V. soprattutto A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali* 2003, 15 ss.; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, 1224 ss.; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni* 2001, 1233 ss.

lacune del disegno costituzionale e le sovrapposizioni di materie tra i diversi elenchi.

La Corte si è trovata ad affrontare problematiche complesse, definendo in alcuni casi i confini tra le competenze statali e quelle regionali, indicando anche i percorsi per poter coordinare le rispettive competenze; in altri casi, in cui vi era una maggiore connessione tra le competenze, ha precisato i ruoli dei due legislatori, all'interno di uno stesso settore materiale.

Nella giurisprudenza successiva alla riforma del titolo V, la Corte ha superato la rigida separazione delle competenze, attraverso una lettura più elastica delle materie volta alla ricerca di un raccordo tra i diversi soggetti, o attraverso procedure concordate, o attraverso l'individuazione di ruoli che, sebbene diversi sono tra loro collegati, al fine di individuare un punto di equilibrio tra le diverse esigenze.

La giurisprudenza costituzionale che si occupa delle Regioni speciali ha particolare attenzione per la situazione di autonomia delle stesse. La "*clausola di maggior favore*" trova scarsa applicazione. Oltre alle ipotesi in cui la Corte ritiene difficile effettuare la comparazione, vi è soprattutto la preoccupazione di conservare – in attesa di una consapevole scelta di revisione statutaria – la particolare situazione di autonomia delle Regioni speciali, così come prospettata dai loro Statuti. La Corte chiarisce, infatti, che le disposizioni del titolo V Cost. "*non sono destinate a prevalere sugli Statuti speciali di autonomia*" e, in particolare, non sono invocabili per restringere il grado di autonomia delle Regioni speciali, ma solo nelle ipotesi in cui si possano effettivamente individuare forme di autonomia più ampie⁸⁶.

Da questa valutazione ne discende che, intanto i ricorsi, nei confronti delle regioni speciali, che fanno esclusivamente valere le norme del titolo V Cost. invece di quelle ricavabili dallo Statuto speciale vengono ritenuti dalla Corte inammissibili, tutte le volte in cui tralasciano di indicare i motivi per i quali, nel caso di specie, viene preso in considerazione il parametro costituzionale

⁸⁶ sent. n. 103/2003

invece di quello statutario.⁸⁷

La Corte statuisce che, perché possa esprimersi un giudizio di preferenza tra i diversi sistemi di autonomia, è opportuno prendere in considerazione “*i due termini della comparazione*”, in quanto solo dopo una valutazione complessiva di entrambi i sistemi “*è possibile che l’uno garantisca una forma di autonomia più ampia rispetto all’altro*”.⁸⁸

Inoltre, la Corte sottolinea che, le disposizioni legislative statali che sembrano interferire con competenze statutarie, devono essere interpretate in modo da garantirne la conformità con la posizione costituzionalmente assicurata alle Regioni speciali e alle Province autonome.⁸⁹ In tal modo non si fa che richiamare un principio generale in forza del quale, tra le diverse interpretazioni possibili di una norma, deve essere privilegiata quella conforme a Costituzione. Ma, riferendosi alle autonomie speciali, la Corte fa una valutazione ulteriore: la legge ordinaria statale è naturalmente cedevole non solo nei confronti delle disposizioni dello Statuto speciale, ma anche nei confronti delle relative norme di attuazione, le quali, proprio avuto riguardo alla particolare procedura che le contraddistingue⁹⁰ prevalgono su ogni altra, in quanto integrano la norma statutaria e, pertanto, possono essere utilizzate come parametro nel giudizio di costituzionalità.

Questo particolare ruolo riconosciuto da sempre alle norme di attuazione⁹¹ e ribadito nelle sentenze successive alla riforma del titolo V Cost.⁹² permette alla Corte di ricostruire alcune specifiche attribuzioni delle Regioni speciali, richiamando la configurazione data da queste norme alla competenza statutaria.

Così, ad esempio, nella sentenza n. 51/2006 la Corte, aggiungendo la competenza statutaria della Regione Sardegna in materia di edilizia e

⁸⁷ v. in particolare, sent. n. 213 del 2003; sent. n. 8 e 258 del 2004; sent. n. 65, 202 e 203 del 2005; sent. n. 175 e 312 del 2006

⁸⁸ sent. n. 175/2006).

⁸⁹ sent. n. 249/2005 e, anche, sent. n. 228/2003 e 412/2004

⁹⁰ sent. 212/1984

⁹¹ v. ad es. sent. 137 e 213 del 98; sent. 520 del 2000; sent. 341 e 406 del 2001

⁹² sent. n. 221 del 2003; sent. n. 249 e 287 del 2005; sent. n. 51 del 2006

urbanistica alle norme che danno attuazione a tale competenza (DPR. n. 48 del 1975) riconosce alla Sardegna una competenza ad intervenire in ordine a “*profili di tutela paesistica- ambientale*”e, in particolare, stabilisce che le compete la “*redazione e approvazione dei piani territoriali paesistici*”.⁹³ Inoltre, nella sentenza n. 306/2004, avuto riguardo al gettito di tributi erariali riscossi nel territorio regionale dalla regione Sicilia, la Corte pone in evidenza che, in base alle norme di attuazione dell’art. 36 dello Statuto siciliano (art. 4 DPR. n. 1074 del 1965) si evince che nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche quelle che “*pur relative a fattispecie maturate nel territorio regionale... afferiscono ad uffici finanziari situati fuori del territorio regionale*”. In base, pertanto, all’integrazione effettuata dalla norma di attuazione nei confronti dell’art. 36 dello Statuto, viene ampliato il criterio di territorialità della riscossione.

Tuttavia, la Corte più volte si è pronunciata in merito alla competenze riconosciute dagli statuti speciali, sebbene esse derogano al normale riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Essa, con riferimento alla competenza legislativa delle Province di Trento e Bolzano in materia di “*comunicazione e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l’esercizio degli impianti di funivia*” evidenzia che, anche se in linea generale, spetta allo Stato la disciplina concernente la sicurezza degli impianti e dei veicoli, la competenza attribuita dallo Statuto alle Province, con riguardo agli impianti di funivia, non si limita alle modalità di gestione e organizzazione dei servizi, ma anche alla regolamentazione tecnica, ossia “*quel complesso di prescrizioni concernenti la realizzazione dell’opera, che in larga parte si sostanziano nei profili connessi alla sicurezza*”.⁹⁴

Dall’esame di questa giurisprudenza si evince come la Corte abbia garantito il principio di “*specialità*”, tenendo fermo il quadro delle competenze come

⁹³ Sia consentito rinviare a G. PAGANETTO, *La Corte costituzionale riconferma il ruolo del norme di attuazione nella configurazione delle competenze delle Regioni speciali*, in *Giur. cost.* 2006, 1624 ss.

⁹⁴ sent. n. 327/2006

risulta dagli Statuti, e interpretando le formule anche in modo più estensivo, laddove lo consentivano le norme di attuazione.

Per quanto concerne, invece, l'estensione alle Regioni speciali delle condizioni di maggiore autonomia, si è più volte sottolineato come l'art. 10 della legge cost. n.3/2001 ha trovato scarsa applicazione. La Corte ritiene che la "*clausola di maggior favore*" si può senz'altro applicare quando, tra le materie di competenza primaria delle Regioni speciali, non vengono elencate materie che sono invece attribuite dal nuovo titolo V Cost. alla competenza residuale delle Regioni ordinarie.⁹⁵ Questo principio vale, oltre che per la competenza esclusiva, anche per la competenza concorrente. Alla luce di quanto affermato viene attribuita alla Regione Friuli Venezia Giulia (nel silenzio dello Statuto) la potestà legislativa ripartita nella materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", ex art. 117, comma 3, Cost.⁹⁶ Inoltre, la "*clausola di maggior favore*" trova applicazione anche nell'ipotesi in cui si è in presenza di una competenza statutaria analoga ad una competenza prevista dal titolo V Cost., ma il cui contenuto si configura, in base alla formulazione, meno ampio. Su questa base la competenza in materia di "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" è stata attribuita alle Province di Trento e Bolzano⁹⁷ e "*la tutela della salute*" ex art. 117, comma 3, Cost. alla Provincia di Trento e alla Regione Friuli Venezia Giulia,⁹⁸ sulla base della considerazione, in questo caso, che la "*tutela della salute*" costituisca una materia molto più ampia rispetto alle "*vecchie*" competenze "*igiene e sanità*" o "*assistenza sanitaria e ospedaliera*".⁹⁹ Con queste nuove competenze, peraltro, si estendono alle Regioni speciali gli stessi limiti espressi e impliciti contenuti nel titolo V Cost.¹⁰⁰

Passando ad esaminare la potestà legislativa delle Regioni ordinarie va

⁹⁵ sent. n. 239/2004

⁹⁶ sent. n.8/2004

⁹⁷ sent. n. 383/2005

⁹⁸ sent. n. 134 e 328 del 2006

⁹⁹ sent. n. 270/2005

¹⁰⁰ sent. n. 136/2006

precisato che l'art. 117 Cost. è stato completamente riscritto in sede di riforma del Titolo V parte II della Costituzione. Il processo di trasformazione federale della struttura statale non poteva non trovare coronamento nel potenziamento dei confini di esplicazione della potestà legislativa regionale ritenuta come elemento costitutivo della condizione di autonomia riconosciuta alla Regione.

Il novellato art. 117 Cost., consacrando a livello costituzionale i principi enunciati dalla legge 59/1997, dispone che allo Stato non compete più una generale potestà regolatrice, ma un potere che, pur essendo esclusivo e pieno, si trova ad essere circoscritto entro ambiti oggettivi di materia bene definiti (così come sancito dal comma II art. 117 Cost.); invece, le Regioni vedono ampliato il proprio ambito di legittimazione, in funzione, talvolta, di legislazione concorrente con quella statale, talvolta di legislazione residuale.

Una conferma del potenziamento della funzione normativa delle Regioni va ravvisata negli artt. 116, comma III e 117 Cost., da cui risulta che “*ulteriori forme e condizioni di autonomia*” possono essere riconosciute, con legge dello Stato, a singole Regioni, anche nell'ambito legislativo, avuto riguardo a singole materie (cd. regionalismo differenziato).

Inoltre, l'art. 1, comma II della Legge 131/2003 stabilisce che le disposizioni di legge dello Stato nelle materie di competenza delle Regioni resteranno in vigore fino a quando le singole Regioni non abbiano legiferato autonomamente. Vale anche il principio inverso in forza del quale restano valide le disposizioni regionali regolanti materie trasferite alla potestà esclusiva dello Stato fino a quando non subentrino disposizioni statali in materia.

Alle Regioni è attribuita una potestà legislativa esclusiva o piena in virtù della quale esse sono equiparate allo Stato nella facoltà di legiferare, escludendo per le materie ad essa afferenti- la normativa statale anche di semplice indirizzo o coordinamento. Tale facoltà prima dell'intervento della legge cost. n. 3/2001 spettava esclusivamente alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province di Trento e Bolzano nelle materie individuate dai rispettivi statuti.

Inoltre, alle Regioni spetta anche una potestà legislativa concorrente in virtù della quale la Regione legifera con leggi vincolate al rispetto dei principi fondamentali, relativi alle singole materie, stabiliti dalle leggi dello Stato. Queste ultime sono definite “*leggi cornice o leggi quadro*” in quanto enunciano i principi e gli indirizzi cui la legislazione regionale deve conformarsi.

La nuova legislazione regionale concorrente presenta dei tratti in comune con quella contemplata dal precedente art. 117. L’originaria formulazione della norma stabiliva che le Regioni emanano leggi “*nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*”. Il nuovo art. 117, invece, stabilisce che, nelle materie di legislazione concorrente, “*spetta alle Regioni la potestà legislativa*”, per poi aggiungere l’inciso “*salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato*”.

Sebbene nella nuova formulazione dell’art. 117 Cost. non compare più il termine “*limiti*”, quindi, il rapporto tra “*leggi cornice*” statali e legislazione regionale resta quasi del tutto invariato, la sola differenza va ravvisata nell’omissione degli altri limiti previsti dal testo originario dell’art. 117 Cost.: il contrasto con l’interesse nazionale e con quello delle altre Regioni, ciò in quanto la materia dei rapporti e dei conflitti tra Stato e Regioni è diversamente regolata dai rinnovati artt.120 e 127 Cost.

La legislazione regionale concorrente è stata estesa a nuove materie e riproduce il riparto delle funzioni amministrative introdotto dalla legge n. 59/1997.

Secondo l’orientamento prevalente, nelle materie di competenza concorrente le Regioni possono legiferare anche nelle ipotesi in cui lo Stato non abbia fissato i principi generali.

Non solo, nelle materie oggetto di competenza concorrente allo Stato non compete più la potestà regolamentare, trasferita integralmente alle Regioni in base a quanto stabilito dall’art. 117, comma VI Cost.

Inoltre, la legge cost. n. 3/2001, in piena coerenza con il principio di sussidiarietà, stabilisce che in tutte le materie in cui lo Stato non gode di una competenza legislativa espressamente sancita, vale a dire di una riserva di potestà legislativa dichiarata da norme costituzionali (art. 117, comma II Cost.) o che non siano incluse tra quelle di legislazione concorrente (tutte) le Regioni esercitano potestà legislativa esclusiva.

Conseguenza del carattere residuale della competenza è l'impossibilità di ogni elencazione e l'indefinita estensione potenziale della stessa. Per effetto dell'espandersi e del restringersi dell'intervento regolatore pubblico si espande e si contrae l'attività legislativa esclusiva delle Regioni (mentre resta invariata quella dello Stato).

Tuttavia, nelle materie riservate alla competenza regionale, sia essa concorrente che esclusiva, le Regioni possono partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (art. 117, comma V); possono provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea (art. 117, comma V Cost.) ed, infine, possono concludere accordi con Stati ed intese con Enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato (art. 117, comma IX).

Pertanto, le Regioni assumono un ruolo centrale nel sistema delle relazioni esterne a carattere internazionale e comunitario.

Per quanto concerne i limiti che incontrano le leggi regionali, va precisato che esse sono innanzitutto subordinate al rispetto della Costituzione. Ad esempio sono limiti costituzionali quelli previsti dal novellato art. 120 Cost. che sancisce il divieto di ostacolare il libero esplicarsi della vita di relazione o di vanificare le regole su cui è basato il sistema della libera concorrenza e del libero mercato. Inoltre, sono ulteriori limiti sanciti dalla Costituzione quelli che riguardano il rispetto dei principi fondamentali previsti dalla Parte I della Costituzione.

Altro limite è quello territoriale in forza del quale la Regione esercita la

potestà legislativa, concorrente o esclusiva, per soddisfare interessi esclusivamente o prevalentemente concernenti il territorio di sua pertinenza che ne rappresenta il limite naturale ed invalicabile. Ciò significa che ad ogni Regione non è permesso interferire negli affari interni di altre Regioni.

Un ulteriore limite è quello delle materie. Al riguardo è opportuno precisare che, pur essendo invertito il criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, in quanto il primo è titolare, a seguito della riforma di una competenza residuale nelle materie individuate dall'art. 117, comma II e non più di una competenza generale a legiferare, il limite della materia continua ad operare avuto riguardo agli ambiti oggettivi stabiliti dal comma III, per la potestà legislativa concorrente, ovvero agli ambiti non compresi tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato per la potestà legislativa primaria che viene esercitata avuto riguardo ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Altro limite è quello dei principi fondamentali che riguarda la legislazione concorrente, la quale opera all'interno di un quadro di riferimento delineato dalla legislazione statale di cornice.

Tali principi stabiliscono le direttive e gli orientamenti generali cui dovrebbe attenersi la legislazione regionale nella disciplina delle singole materie.

Tale limite va coordinato con quello dell'unità dell'ordinamento giuridico che sottolinea il carattere dell'indivisibilità del nuovo ordinamento politico e giuridico, sancito dall'art. 5 Cost. nei confronti della potestà normativa regionale.

Inoltre, le leggi regionali incontrano il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Esso è frutto dell'elaborazione della Corte Costituzionale che afferma che sono da ritenersi tali quelle disposizioni che introducono importanti novità in settori della vita sociale ed economica, espressione di esigenze da soddisfare senza ridurre in modo eccessivo la potestà legislativa riconosciuta alle Regioni.

Estrema rilevanza riveste il limite della riserva di legge. A tal proposito la

prevalente dottrina afferma che la soluzione da accogliere in materia di riserva di legge è nel senso che con il termine “legge” si intende oltre alle leggi formali, anche gli atti a queste equiparati e che, pur facendo riferimento in via di principio alle leggi statali, vi faccia rientrare, inoltre, le leggi regionali, per il caso in cui le materie oggetto di riserva rientrano sicuramente nella competenza legislativa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni.

Quanto al limite dell’interesse nazionale, esso è stato rimosso dalla riforma in quanto avendo eliminato dal nuovo art. 117 Cost. la procedura relativa al controllo di merito, non ha più ragione di esistere tale limite che poneva alle Regioni il divieto di contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre Regioni. Secondo una parte della dottrina, esso rappresenta un limite implicito che permane come espressione dell’unità stessa della Repubblica.

Rilevante importanza riveste l’interesse regionale sul quale la dottrina ha posto l’attenzione, in quanto l’art. 116 comma III Cost., che suggerisce il regionalismo differenziato, tende ad aumentare la concorrenza tra le Regioni.

2. Intervento della Corte Costituzionale in merito all’applicazione alle Regioni speciali dell’art. 123, ultimo comma, Cost.

La Corte costituzionale con la sentenza del 14/11/2006 n. 370, si è pronunciata su una tematica già esaminata e non definitivamente risolta nella sent. n. 175 del 2006:¹⁰¹ quella relativa all’applicazione alle Regioni ad autonomia speciale

¹⁰¹ Corte cost., 28 aprile 2006, n. 175, in questa *Rivista* 2006. Corre l’obbligo di precisare come per questo particolare profilo, riguardante cioè l’applicazione del IV comma dell’art. 123 Cost., l’unico precedente sia appunto costituito dalla citata sentenza n. 175. Mentre copiosa è la giurisprudenza della Corte sul problema concernente l’applicazione e l’interpretazione dell’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001. In proposito si v. ord. 23 luglio 2002, n. 377, *ivi* 2002, 2814 ss. con osservazione di E. GIANFRANCESCO, *L’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle regioni ad autonomia speciale*, *ivi* 2002, 3312 ss.; Corte cost., 26 luglio 2002 n. 408, *ivi* 2002, 2957 ss.; Corte cost., 20 dicembre 2002 n. 536, *ivi* 2002, 4416 ss.; Corte cost., 4 febbraio 2003, n. 29, *ivi* 2003, 169 ss.; Corte cost., 13 febbraio 2003 n. 48, *ivi* 2003, 342 ss.; Corte cost., 24 luglio 2003 n. 274, *ivi* 2003, 2238 ss., con nota di A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunciabili dallo Stato ex art. 127 Cost. due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, 2256 ss.; Corte cost., 21 ottobre 2003 n. 314, *ivi* 2003, 3007; Corte cost., 13 gennaio 2004 n. 8, *ivi* 2004, 175 ss.; Corte cost., 19 luglio 2004 n. 236, *ivi* 2004, 2463 ss.; Corte cost., 19 luglio 2004 n. 239, *ivi* 2004, 2505 ss.; Corte cost., 21 ottobre 2004 n. 312, *ivi* 2004, 3256 ss.; Corte cost. 16 febbraio 2005 n. 62, *ivi* 2005, 575 ss.; Corte cost., 14 ottobre 2005 n. 383, *ivi* 2005, 3640 ss.; Corte cost., 5 giugno 2006 n. 222, *ivi* 2006.

(incluse le autonomie locali), attraverso la norma transitoria contemplata dall'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001,¹⁰²dell'art. 123, ultimo comma, Cost., che disciplina l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali.

In particolare, la contestazione ha riguardato la legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 2005, n. 7 (*Istituzione e disciplina del Consiglio delle Autonomie locali*), avuto riguardo alla quale il Governo ha riconosciuto il mancato rispetto del parametro costituzionale di cui all'art. 123 u.c., in relazione all'art. 10 l. cost., n. 3 del 2001, sotto il profilo dell'applicazione o meno della citata normativa alle autonomie locali¹⁰³ ed, in particolare, si è lamentato il fatto che il legislatore provinciale ha assunto un atto di disciplina diverso da quello risultante dal dettato costituzionale. Nel ricorso governativo si precisa, infatti, che la norma di cui all'art. 123, u.c., Cost. - in forza della clausola prevista dall'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 -, «*si applica anche agli enti locali*».¹⁰⁴Tuttavia, si è contestata l'intervenuta istituzione e la successiva disciplina del Consiglio delle autonomie locali mediante una fonte legislativa ordinaria, piuttosto che, come preteso dalla disposizione costituzionale citata, attraverso una fonte statutaria.¹⁰⁵

¹⁰² Secondo cui «*sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forma di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*».

¹⁰³ In dottrina si v. le diverse interpretazioni di A. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i «loro» enti locali dopo la riforma del Titolo V*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino 2005, 147 ss. e di A. RUGGERI, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra «riserva di specialità» e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni 2004*, 781 (817); ID., *Le Regioni speciali*, in *Foro it.*, n. 9/2004, 65 ss.; anche in «*Itinerari*» di una ricerca sul sistema delle fonti, VIII, *Studi dell'anno 2004*, Torino 2005, 209 (214); ID., *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione)*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2004, 393 ss. (405); anche in «*Itinerari*» di una ricerca sul sistema delle fonti, cit., 231 ss. (247); V. LOPILATO, *Funzioni amministrative, regioni speciali e clausola di maggior favore: ipotesi casistiche*, in *Nuove autonomie*, 2-3/2006, 371 ss. (372).

¹⁰⁴ V. p.to 1.1 del *Ritenuto in fatto*.

¹⁰⁵ Secondo cui «*In ogni regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*». Così disponendo, l'art. 123 u.c., Cost. istituisce una autentica riserva statutaria in materia di disciplina del Consiglio delle autonomie locali. Sull'argomento in generale v. R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2004, 595 ss.; G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto* 2003, 231 ss.; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, 989 ss.; T. GROPPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il consiglio delle autonomie locali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 6/2001, 1057 ss.

Al fine di pronunciarsi sulla problematica in esame, la Corte rivolge l'attenzione in particolare al contenuto normativo dell'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 e, nel definirne la effettiva potenzialità interpretativo- applicativa, lascia trapelare altre e non meno rilevanti puntualizzazioni sul modo in cui, nello schema costituzionale definito dalla riforma del Titolo V, il regime della specialità si combina col regime ordinario.

2.1 Cenni al funzionamento del nuovo sistema delle Regioni a statuto speciale

Al riguardo,¹⁰⁶ è opportuno fare alcune precisazioni in merito alle peculiarità del nuovo sistema delle Regioni speciali. La riforma del 2001 avendo radicalmente mutato l'ordine del riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni ordinarie, ha definito, avuto riguardo al regime speciale, un sistema antitetico.

L'ordinamento delle Regioni ordinarie, attraverso il capovolgimento dell'elenco delle competenze legislative, si ispira a quello proprio dei sistemi federali che sono il risultato di una unificazione;¹⁰⁷ l'altro, concernente le Regioni speciali, avrebbe mantenuto fermo il contrario modello, proprio del primo regionalismo, che contempla il novero delle competenze assegnate al legislatore regionale speciale, ma adeguandolo al meccanismo di cui all'art. 10, volto a consentire alle Regioni speciali di ritrovare quel *quantum* di autonomia che il Titolo V riconosce alle autonomie ordinarie.

¹⁰⁶ In dottrina il tema è stato ampiamente trattato v., G. SILVESTRI, *Le regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, n. 5 2004, 1119 ss.; A. FERRARA-G.M. SALERNO, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano 2003; A. RUGGERI-C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»*, in *Rass. parl.* 2003, 57; S. MANGIAMELI, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del Titolo V*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 153 ss.; G. MOR, *Le regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2, 1999, 195; A. RUGGERI, *Le Regioni speciali*, in *Foro it.*, cit.; G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. GROPPI-M. OLIVETTI, Torino 2003, 47.

¹⁰⁷ Per cui al legislatore statale spetterebbe una competenza esclusiva enumerata e, limitatamente alla determinazione dei principi fondamentali, una di tipo concorrente, mentre al legislatore regionale una competenza residuale e/o generale e la disciplina delle materie di competenza concorrente, sulla base dei principi fondamentali che si ricavano dalla legislazione statale.

In base alla clausola di adeguamento, dunque, la sfera delle competenze delle Regioni speciali si fonda su un sistema a «*doppia enumerazione*», che riconosce alle Regioni medesime sia una competenza espressa, quale è quella prevista dalle disposizioni statutarie, sia una competenza generale residuale, allo stesso modo delle regioni ordinarie, che scaturisce dal IV comma dell'art. 117 Cost.,¹⁰⁸ ed anche le sfere materiali che emergono dal III comma dell'art. 117 Cost., eventualmente non menzionate nei corrispondenti cataloghi degli Statuti. All'interno di tale modello sorge la necessità di coordinare il regime della specialità con il regime ordinario, definendo i confini della potestà legislativa e amministrativa speciale, anche avuto riguardo alla competenza esclusiva dello Stato.¹⁰⁹

2.2 Il rilievo della pronuncia della Corte Costituzionale del 14/11/2006 n. 370

La sentenza *de qua* assume rilevanza sotto diversi aspetti. Avuto riguardo all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, la Corte riconosce che la sfera di operatività della clausola di maggior favore concerne solo le Regioni, negando che possa estendersi alle autonomie locali. Innanzitutto, il giudice costituzionale si sofferma sul tenore letterale della norma, da cui evince l'esclusivo riferimento all'ente regionale, argomentando che l'espressione a cui fa ricorso il legislatore costituzionale non prevede l'applicazione della citata disciplina a soggetti

¹⁰⁸ Dall'applicazione dell'art. 10 discende un modello basato su una «*doppia enumerazione*», che assicura l'estensione alle autonomie speciali delle disposizioni di maggior favore previste nel Titolo V, e conserva, al contempo, il principio di specialità e, con esso, il valore prescrittivo dei cataloghi delle materie contenuti negli Statuti costituzionali, cfr. S. MANGIAMELI, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del Titolo V*, cit., 159 s.

¹⁰⁹ In particolare, la potestà legislativa piena o primaria della regione speciale sortisce un effetto riduttivo sulla competenza esclusiva dello Stato. Per i casi in cui un titolo di competenza è attribuito alla regione in base allo statuto speciale e lo stesso risulta ascrivito, in virtù delle nuove disposizioni del Titolo V, alla competenza esclusiva statale quest'ultima risulta cedevole, lasciando che la competenza si radichi in capo alla regione speciale, con conseguente prevalenza delle disposizioni statutarie su quelle del Titolo V. In dottrina un simile fenomeno è stato efficacemente descritto come un caso di *gerarchia rovesciata* così A. D'ATENA, *Il sistema delle fonti, tra gerarchia e competenza*, in *Lezioni di diritto costituzionale*, II ed., Torino 2006, 133 (145 s.); S. MANGIAMELI, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del Titolo V*, cit., 160 s.

diversi da quelli espressamente menzionati (Regioni speciali e Province autonome), i quali «*altrimenti sarebbero stati espressamente indicati [...]*».¹¹⁰ Tale soluzione, che esclude che si possa interpretare in modo ampio la norma in esame,¹¹¹ trova ulteriore conferma nella constatazione- tra l'altro già suggerita dalla dottrina¹¹²- per cui l'applicazione estesa della clausola di maggior favore ovvero all'insieme delle autonomie potrebbe in qualche modo tradursi in una limitazione dell'autonomia regionale. Questo potrebbe comportare, come osserva la medesima Corte, che «*ad una probabile maggiore autonomia dell'ente locale corrisponda una minore autonomia dell'ente regionale*».¹¹³ Un simile atteggiamento dovrebbe considerare, però, che le funzioni dei diversi enti appaiono costituzionalmente e storicamente definiti, per cui non è escluso che possa verificarsi l'ipotesi di un aumento, in particolare per le Regioni speciali, di funzioni amministrative degli enti locali corrispondente ad un più esteso ambito materiale contemplato dalla Regione medesima.

A tali argomentazioni si affianca un'ulteriore valutazione. Il contenuto «*non univoco*» dell'art. 10 - come precisa la Corte - non consente di compiere quel confronto tra «*grandezze omogenee*»¹¹⁴ (autonomia regionale speciale- autonomia regionale ordinaria), «*quando la confluenza di elementi diversi non permette di precisare se una disposizione costituzionale introdotta dalla legge*

¹¹⁰ Cfr. p.to 4.2.2 del *Considerato in diritto*.

¹¹¹ Sul punto la Corte è fedele alla sua giurisprudenza: infatti nella sent. 14 ottobre 2005 n. 383 cit., definisce l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 come una disposizione caratterizzata da «assoluta specialità» (p.to 7 del *Considerato in diritto*), il che la rende insuscettibile sia di interpretazione estensiva che di applicazione analogica. Rifugge da un'interpretazione formalistica e propende per una valutazione sistematica. A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di «maggior favore» e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *forumcostituzionale.it*.

¹¹² V per tutti A. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i «loro» enti locali dopo la riforma del Titolo V*, cit., 149.

¹¹³ Cfr. p.to 4.2.2 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁴ V. Corte cost., 21 ottobre 2003 n. 314, cit., in cui la Corte ha affermato che «*L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 configura un particolare rapporto tra norme degli Statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione, un rapporto di preferenza, nel momento della loro applicazione, in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia più ampie di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie. Condizione, dunque, dell'operatività di tale rapporto tra fonti è che il loro contenuto, con riferimento all'autonomia prevista, si presti a essere valutato comparativamente, secondo una scala omogenea di grandezze.*»

*costituzionale n. 3 del 2001 determini o meno, per gli enti destinatari, spazi di maggiore autonomia».*¹¹⁵

Per tali motivi il giudice costituzionale ritiene che non si riconosca alcuna operatività alla norma costituzionale nei confronti delle autonomie locali. Apparirebbe, infatti, difficilmente inquadrabile e strutturalmente più articolato il trasferimento di norme tra enti fra loro storicamente diversi e costituzionalmente finalizzati a funzioni non confrontabili, sia sotto il profilo del sistema di individuazione delle funzioni legislative, sia sotto quello delle funzioni amministrative definite dai principi di sussidiarietà e adeguatezza.

Tale soluzione interpretativa permette di effettuare altre due valutazioni.

Una prima considerazione, prende le mosse dal modello di funzionamento delle Regioni speciali, che è incentrato sul principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative. Un regime del genere connota in modo rilevante le autonomie speciali, rispetto a quelle ordinarie e trova applicazione nei confronti dello Stato, attenuando l'ambizione di esaminare separatamente le funzioni amministrative dalla disciplina legislativa.¹¹⁶

Dunque, l'applicazione tramite l'art. 10 delle disposizioni costituzionali in materia di funzioni amministrative (si pensi all'art. 118 Cost.), che giungono ad interessare anche le autonomie locali, ridurrebbe i contenuti tipici della specialità. Ciò determinerebbe l'applicazione alle regioni speciali del regime ordinario contemplato dall'art. 118 Cost. e, pertanto, di un sistema, che si basa sulla riserva di amministrazione a favore dei Comuni, fatta salva la possibilità di implicare, per conservare l'unitarietà della funzione, il conferimento alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni medesime o allo Stato, che andrebbe ad influire sul regime del parallelismo, tipico dell'autonomia

¹¹⁵ Cfr. p.to 4.2.2 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁶ Il principio del parallelismo che caratterizza un elemento specifico della specialità, dopo la revisione del Titolo V, opera entro un quadro di limiti diversi (ma non per questo più incisivi) rispetto a quelli previsti prima della riforma. Ciò nonostante si deve ritenere, non solo che il principio mantiene inalterato il suo specifico significato, in quanto precluderebbe comunque al legislatore statale di intervenire in sussidiarietà, ma soprattutto che, anche rispetto alle forme dell'art. 118 Cost., lascia pur sempre in capo alla Regione speciale la titolarità delle funzioni amministrative e con essa la possibilità di adoperare per l'esercizio delle stesse degli enti locali tramite gli istituti tipici della delega e dell'avvalimento.

regionale speciale, il quale pretende che sia la legge regionale a stabilire il riparto delle funzioni medesime.

L'ipotesi di lasciar *passare*, per effetto della clausola di maggior favore, la disciplina contemplata dall'art. 118 Cost., che interessa anche le autonomie locali, peraltro, appare inconciliabile sotto il profilo strutturale, non soltanto in quanto la regola del parallelismo appare più garantista per l'autonomia regionale rispetto al principio di sussidiarietà, ma soprattutto in quanto l'applicazione di tale regola ostacola tecnicamente il trasferimento *diretto* delle funzioni amministrative sugli enti locali, soprattutto se queste ultime riguardano materie di provenienza *statutaria*, sulle quali persevera e si ammassa la titolarità legislativa e amministrativa della Regione speciale.

Tuttavia, in un suo precedente intervento la Corte ha affermato che «*per tutte le competenze legislative che trovano il loro fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua efficacia*», invece, «*per le altre, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome rinvengono nella Costituzione, in forza della clausola di maggior favore, troverà applicazione l'art. 11 della legge n. 131 del 2003 e, quindi, il trasferimento delle funzioni avverrà secondo le modalità stabilite dalle norme di attuazione e con l'infallibile partecipazione della commissione paritetica*».¹¹⁷

Una diversa valutazione riguarderebbe, però, le funzioni amministrative concernenti materie *non statutarie*, avuto riguardo alle quali non troverebbe applicazione il regime delle autonomie speciali, ed insieme ad esso il principio del parallelismo, in quanto la regione speciale troverebbe il fondamento della propria competenza legislativa direttamente nelle norme del Titolo V. Data questa probabilità, la regione speciale attrarrebbe a sé, in forza della clausola di maggior favore, oltre alla titolarità della potestà legislativa, l'intero regime dei limiti stabiliti per le competenze normative delle regioni ordinarie,

¹¹⁷ Corte cost. 19 luglio 2004, n. 236 cit., p.to 3.1 del *Considerato in diritto*.

producendosi in tal modo, anche se di riflesso, un aumento in termini di autonomia per gli enti locali.¹¹⁸

2.3 Regioni speciali e Titolo V della Costituzione

Da quanto affermato non si evince una totale indifferenza delle Regioni speciali nei confronti dei mutamenti determinati dalla riforma del Titolo V complessivamente inteso. Infatti, all'interno del quadro ridefinito – concernente l'operatività dell'art. 10 - la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di precisare i principi e le regole che presiedono ai rapporti tra Regioni ad autonomia differenziata e Titolo V, con specifico riferimento all'insieme dei limiti (verticali) a cui soggiacciono i legislatori speciali.

Questa è la seconda valutazione cui ricondurre l'analisi della sentenza n. 370, che si colloca, sotto tale profilo, nel già consolidato orientamento giurisprudenziale, attraverso il quale il giudice delle leggi ha previsto un insieme di limiti e controlimiti che incidono sull'espletamento della competenza legislativa delle autonomie speciali. Dalla lettura della sentenza si evince, infatti, che il legislatore regionale è tenuto a rispettare, nell'esercizio della sua potestà legislativa, i limiti e le condizioni stabilite dal Titolo V *«anche a tutela delle autonomie territoriali minori»*.¹¹⁹

Tuttavia, come già puntualizzato nella sentenza n. 383 del 2005, l'art. 10 *«consente di applicare alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni della legge cost. n. 3 del 2001 che prevedono forme di autonomia più estese, sulla base di una valutazione necessariamente complessiva e, pertanto, comprensiva sia dei nuovi poteri che dei connessi limiti, espressi od impliciti, previsti nel nuovo Titolo V»*.

¹²⁰Nella precedente sentenza n. 48 del 2003 la Corte aveva statuito che la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali persiste in

¹¹⁸ Sul punto si v. A. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i «loro» enti locali dopo la riforma del Titolo V*, cit., 149-150; V. LOPILATO, *Funzioni amministrative, regioni speciali e clausola di maggior favore*, cit., 376-377 e 381.

¹¹⁹ Cfr. p.to 2.2.2 del *Considerato in diritto*.

¹²⁰ Corte cost. 14 ottobre 2005 n. 383, cit., cfr. p.to 7 del *Considerato in diritto*.

capo alla regione a statuto speciale, ma il legislatore regionale è tenuto all'osservanza dei principi generali dell'ordinamento. Al rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica si riferisce anche la sentenza n. 29 del 2003 in tema di disciplina delle incompatibilità con la carica di consigliere regionale, affidata alla competenza legislativa primaria dalla medesima legge costituzionale n. 2 del 2001.¹²¹

Alla luce delle considerazioni svolte, la soluzione interpretativa condivisa dalla Corte con la pronuncia *de qua* non appare, pertanto, compromettente né discriminatoria nei confronti delle autonomie locali.

Al riguardo, infatti, la competenza in materia di «*ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*», riconosciuta alle Regioni ad autonomia speciale dalla l. cost. n. 2 del 1993, pur perdurando «*nel medesimo ambito e negli stessi limiti stabiliti dagli Statuti*»¹²² non può esplicarsi secondo un regime giuridico del tutto distinto dal regime generale, stabilito dal Titolo V e dalla legislazione statale vigente.¹²³ Il che comporta che la competenza ordinamentale sugli enti locali esercitata dalle Regioni speciali, che deve essere intesa come una potestà «*piena*» (o primaria), ma non esclusiva, trova un primo ed ineliminabile limite nell'osservanza della «*conformità alla Costituzione*» ovvero nel rispetto delle norme dettate dal Titolo V che definiscono principi, riparto delle funzioni e che obbligano all'osservanza da parte della legislazione (statale o regionale) delle competenze (normative e amministrative) di autonomia, direttamente stabilite a favore di Province e Comuni.

Un ulteriore vincolo è costituito dal rispetto dei principi deducibili dalla normativa statale in materia di *organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali di Comuni e Province* (art. 117, comma 2, lett. p), Cost.); dai principi generali dell'ordinamento giuridico, i quali si evincono

¹²¹ Corte cost., 13 febbraio 2003, n. 48, cit.; Corte cost., 4 febbraio 2003 n. 29, cit.

¹²² Sent. n. 48 del 2003 cit., p.to 2 del *Considerato in diritto*.

¹²³ Così A. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i «loro» enti locali dopo la riforma del Titolo V*, cit., 150 e 151.

dalle disposizioni legislative e, nel caso di specie, innanzitutto, dal d.lgs. n. 267 del 2000, contenente il «*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali*», e, in secondo luogo, dall'insieme delle normative che riconoscono compiti e funzioni agli Enti locali stessi. A ciò si affiancano le regole applicate dal legislatore statale per l'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 con legge n. 131 del 2003 (c.d. legge «*La Loggia*»), che agli artt. 2 e 4 enuncia principi e criteri direttivi sia per l'attuazione delle norme costituzionali in materia di espletamento delle funzioni amministrative sia per l'adattamento dell'ordinamento complessivamente inteso.¹²⁴

In tale contesto, la problematica dell'estensione dell'art. 10 alle autonomie locali viene ad essere notevolmente ridotta. La Corte, pur escludendo l'applicazione di tale disciplina agli enti locali, riconduce nella materia in esame un sistema *verfassungskonforme* in cui la definizione di un insieme di limiti alla potestà ordinamentale delle Regioni speciali permette di soddisfare la garanzia e il potenziamento delle autonomie locali. Dunque, il legislatore regionale è chiamato ad intervenire attenendosi all'insieme delle funzioni proprie degli enti locali ed è, inoltre, tenuto al rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell'assegnazione e nella ripartizione delle funzioni amministrative. Senza tralasciare, infine, che l'osservanza da parte del legislatore regionale dei richiamati limiti produce l'effetto di assicurare l'unitarietà del regime giuridico del sistema autonomistico locale (ordinario e speciale).

2.4 L'inapplicabilità alle Regioni speciali, per il tramite dell'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001, della disciplina dell'art. 123 u.c. Cost.

Dalla pronuncia della Corte Costituzionale, inoltre, emerge un ulteriore aspetto di rilievo, che permette di ridefinire, in termini diversi, il rapporto

¹²⁴ S. MANGIAMELI, *Nota per l'UPI sui poteri legislativi delle Regioni a statuto speciale in materia di enti locali*.

intercorrente tra Regioni speciali e Titolo V. La Corte, infatti, ha escluso comunque l'estensione dell'art. 123, u.c. Cost., per il tramite dell'art. 10, alle Regioni a statuto speciale. A fondamento della sua decisione, la Suprema Corte ha configurato una irremovibile differenza sia di forma che di sostanza tra statuto speciale, legge statutaria sulla forma di governo e statuto ordinario. Una distinzione alla quale non sembra potersi muovere alcuna obiezione, tenuto conto che le richiamate fonti sono manifestazione dell'esercizio di potestà statutarie differenti fra loro. L'una – avuto riguardo alla potestà statutaria delle regioni ordinarie - è espressione di un potere di autoorganizzazione, che la regione esplica attraverso l'adozione di uno statuto, il quale si prospetta come una fonte *propriamente* regionale; l'altra - con riferimento alla potestà statutaria delle regioni speciali – riveste un duplice significato: rileva sia come fonte statale (art. 116 Cost.), sia come fonte di autoorganizzazione, quale è la c.d. legge statutaria (l. cost. n. 2 del 2001). Ne discende quella «*incompatibilità strutturale*» - come ha precisato la Corte - fra l'art. 123 u.c., Cost. e la fonte statutaria speciale, scaturente da quanto previsto nella norma costituzionale che contempla una riserva statutaria in materia di disciplina del Consiglio delle autonomie locali.

In linea generale, la condizione necessaria affinché possa riconoscersi ad una determinata fonte la disciplina di una specifica materia è che la medesima possa essere utilizzata dal soggetto indicato. Tale requisito non è configurabile nell'ipotesi delle regioni speciali. Ed infatti, il peculiare regime a cui è assoggettata l'approvazione dello statuto speciale, per cui esso assume importanza nell'ordinamento come fonte statale (nella specie della legge costituzionale) integra, anche dopo le modifiche apportate con l. cost. n. 2 del 2001, «*un modello di negoziazione tra lo Stato e ciascuna regione speciale, che consente allo Statuto medesimo, sotto il profilo costituzionale, di rivestire natura contrattuale*». ¹²⁵ Allo stesso modo lo Statuto si configura come un atto

¹²⁵ S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, a cura di Sabino CASSESE, V, Milano 2006, 4983 ss..

la cui definizione non rientra nella piena ed assoluta disponibilità del legislatore speciale, venendo meno quel requisito sul quale si basa la riserva statutaria di cui all'art. 123 u.c., Cost. Il contenuto precettivo di tale disposizione comporta, infatti, che il legislatore regionale ordinario, nell'ambito della sua potestà (esclusiva) statutaria, espliciti la competenza in materia di regolamentazione del Consiglio delle autonomie locali. Da qui deriva l'impossibilità per la regione speciale di istituire e regolare tramite statuto l'organo in esame.

Né d'altronde, la riserva di cui all'art. 123 u.c., Cost. può ricollegarsi – ad avviso della Corte - alle c.d. leggi statutarie, le quali pur potendo, invece, essere utilizzate dalla Regione e della Provincia, si distinguono dagli Statuti ordinari sotto diversi aspetti sia formali, che sostanziali «*concernenti l'oggetto, i limiti e il procedimento di formazione*». ¹²⁶

Tuttavia, dalla sentenza emerge un'ulteriore valutazione: tenuto conto dell'impossibilità di estendere alle Regioni speciali la disciplina dell'art. 123 u.c. Cost., competente a regolare il sistema di collegamento tra Regione (o Provincia) ed enti locali è una qualsiasi fonte ordinaria (come nel caso di specie è la legge provinciale).¹²⁷ Ad avvalorare una simile ipotesi contribuirebbe, però, il riscontro empirico della funzione e delle competenze effettivamente demandate al Consiglio dalla corrispondente fonte di disciplina.¹²⁸ Ma, non è sicuramente questo il punto di vista del giudice costituzionale che, al culmine della sua argomentazione, riconosce ad ogni regione il *potere* di contemplare e regolare «*forme organizzative stabili di*

¹²⁶ Cfr. p.to 5 del *Considerato in diritto*.

¹²⁷ Raccogliendo lo spunto di A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di «maggior favore» e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, cit., resterebbe, semmai, da considerare, se si possa legiferare sulla materia con legge statutaria, riconducendosi il Consiglio delle autonomie locali ad un organo caratterizzante la forma di governo regionale.

¹²⁸ Sulle diverse configurazioni del Consiglio delle Autonomie locali v. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2002, 357 ss.

*raccordo tra l'ente regione e gli enti locali dettate dalla necessità di garantire il rispetto del principio di leale collaborazione».*¹²⁹

In tal modo la Corte consente al legislatore regionale di ricorrere a procedure collaborative con gli enti locali avuto riguardo tanto all'*an* quanto al *quomodo*. In realtà, la necessità di instaurare rapporti di collaborazione fra i vari livelli territoriali e il rinvio al fondamentale principio di cooperazione non può qualificarsi come un semplice *potere* della Regione ovvero come un mero *facere* demandato alla discrezionalità dell'ente che viene in rilievo. In un sistema costituzionale basato sulla collaborazione è opportuno che l'osservanza delle procedure conciliative tra i diversi livelli di governo si configuri come un puntuale *dovere* o vincolo costituzionale, che le componenti dello Stato regionale sono chiamate a rispettare attenendosi al progetto autonomistico.

3. La funzione e il ruolo delle regioni a statuto speciale nell'ambito del federalismo

L'art. 116 Cost., così come novellato,¹³⁰ contempla *forme e condizioni particolari di autonomia* con riferimento a cinque Regioni italiane - Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige - *secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale*.¹³¹ Dal

¹²⁹ V. p.to 5 del *Considerato in diritto*.

¹³⁰ Risultante dalla sostituzione della precedente disposizione ad opera dell'art. 2 legge 18 ottobre 2001 n. 3, *Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione*, in Gazzetta Ufficiale del 24 ottobre 2001 n. 248. Il testo precedente prevedeva *Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali*.

¹³¹ La norma continua poi ammettendo altre forme particolari di autonomia in determinate materie da attribuirsi alle altre Regioni attraverso legge dello Stato su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali e rispettando i principi di cui all'art. 119 Cost. Previsione questa che non riguarda le Regioni a statuto speciale ma la possibilità per quelle ordinarie di assumere interventi straordinari: si tratta in altre parole della asimmetria, concetto ben diverso da quello della specialità. L'articolo fa riferimento innanzitutto alle materie ex art. 117, comma 3, Cost., vale a dire materie di legislazione concorrente tra le quali rientra l'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Quindi alle materie di cui al comma II dello stesso art. 117 Cost., lett. l) (giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa), n) (norme generali sull'istruzione), s) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

lavoro effettuato dal legislatore della riforma del titolo V emerge con chiarezza il tentativo di mettere in luce le diversità storiche - di natura territoriale, geografica, morfologica ed economico-industriale - che caratterizzano le Regioni in esame avuto riguardo alle altre a statuto ordinario. Tuttavia, va evidenziato il contrasto, ancora aperto, che interessa la disposizione di cui all'art. 117 Cost. concernente il riconoscimento dell'autonomia statutaria e dei limiti e/o vincoli previsti dal coordinamento. Si perviene, dunque, all'affermazione dell'autonomia tributaria delle Regioni a statuto ordinario, mentre avuto riguardo alle Regioni a statuto speciale sorge una questione di contestualità del primato. Si pone, pertanto, il problema di accertare come il primato di cui beneficiano tali Regioni possa restare immutato nel nuovo rapporto con lo Stato basato sul principio di bilateralità. Infatti è opportuno sottolineare come gli stessi statuti meritano di essere collocati in un potere normativo molto più esteso. Le scelte di attuazione degli statuti risultano pur sempre circoscritte in quanto è opportuno osservare i principi di competenza, quelli a cui devono conformarsi i tributi statali, il coordinamento, la continenza. Il ruolo demandato alle Regioni, in particolare a quelle a statuto speciale, appare ridotto tenuto conto che non è stato mai attuato del tutto il primato loro assegnato. Come evidenziato, il potere impositivo attribuito alle Regioni a statuto speciale è incentrato su un rapporto di tipo pattizio e bilaterale tra queste e lo Stato.¹³² Invece, le Regioni a statuto

¹³² Statuti e norme di attuazione rappresentano le fonti costituzionalmente legittime dell'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale. Dunque le scelte impositive di queste realtà territoriali dipendono proprio dal rapporto bilaterale Stato-Regioni sulla base di un potere impositivo legato a principi non necessariamente tributari, come quello di continenza. Principio pattizio e bilateralità implicano che queste Regioni, a differenza di quelle ordinarie per le quali valgono i principi del riparto di competenze e del coordinamento, negozino con lo Stato nell'obiettivo dell'unitarietà dei differenti ordinamenti - statale, da un lato, e regionale, provinciale e locale, dall'altro. La stessa Dichiarazione di Aosta del 2006 è informata ai principi di bilateralità nei rapporti con lo Stato, dell'intesa e della natura pattizia delle fonti dell'autonomia (Dichiarazione di Aosta firmata il 2 dicembre 2006 dai Presidenti delle Giunte e dei Consigli delle autonomie speciali). La bilateralità ed il metodo pattizio, quale metodo concertativo, dimostrano e garantiscono differenti aspetti: la volontà legislativa di rispettare la specialità dal momento che lo Stato non può unilateralmente procedere ad una revisione dello Statuto speciale; il contemperamento dei diversi interessi, quelli dell'ordinamento unitario e quelli delle autonomie differenziate. Ciò implica anche, data l'individualità con cui ogni specialità negozia, una differenziazione tra specialità. Differenziazione che risulta essere duplice o molteplice in quanto dapprima avviene tra Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale,

ordinario sono regolate dallo statuto e dalla legge statale di coordinamento. Dunque, mentre l'autonomia tributaria delle Regioni a statuto ordinario va necessariamente coordinata con i principi di cui all'art. 117 Cost. e dunque con gli stessi statuti, avuto riguardo alle regioni a statuto speciale è opportuno evidenziare la natura peculiare del rapporto con lo Stato, come si evince dall'art. 10 della legge n. 3/2001.¹³³ Tale norma, prevedendo che le norme della riforma si estendono automaticamente anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano se tale applicazione comporta una maggiore autonomia, enuncia la cosiddetta clausola della condizione più favorevole. Tale clausola, come intesa dalla stessa Corte costituzionale, *"integra un particolare rapporto tra norme degli statuti speciali e norme del titolo V della seconda parte della Costituzione, un rapporto di preferenza, nel momento della loro applicazione, in favore delle disposizioni costituzionali che contemplano forme di autonomia più ampie di quelle che emergono dalle disposizioni statutarie"*.¹³⁴

Dunque la specialità, così come si evince dall'art. 116 Cost., deve essere ricondotta allo statuto e alle connesse norme di attuazione¹³⁵ nel senso che è in

quindi all'interno della stessa specialità tra le differenti realtà regionali. Queste considerazioni trovano conferma e nell'interpretazione della Corte costituzionale e nella fonte legislativa, federale. Infatti così si esprime la Corte costituzionale laddove richiede una fase bilaterale e paritetica per adottare le norme di attuazione (Corte costituzionale, sentenza 1° giugno 1998, depositata il 19 giugno 1998, n. 213). O ancora quando per modificare lo statuto speciale esige il rispetto del principio consensuale (Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 2010, depositata il 15 aprile 2010, n. 133).

¹³³ Legge 18 ottobre 2001 n. 3, Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione, cit.

¹³⁴ Così Corte costituzionale, sentenza 21 ottobre 2003 n. 314.

¹³⁵ La diversità tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale trova una giustificazione nelle fonti della specialità, come confermato anche nell'interpretazione della Corte costituzionale (Corte costituzionale, sentenza 21 maggio 2008, depositata il 6 giugno 2008, n. 190; Corte costituzionale, sentenza 13 febbraio 2008, depositata il 15 aprile 2008, n. 102): gli statuti speciali e le relative norme di attuazione. Queste fonti risultano avere una duplice natura: sono statali quanto alla forma, ma regionali in quanto concernono e hanno ad oggetto la finanza delle autonomie speciali. Con la criticità che la forma statale può determinare proprio se letta nell'ambito del federalismo fiscale, a maggior ragione per una Regione a statuto speciale. Sebbene sia necessario rilevarne una particolarità. Lo Statuto speciale viene adottato con legge costituzionale: dunque nell'ambito del sistema delle fonti assume rango costituzionale. La sua revisione avviene attraverso un procedimento simile a quello previsto per le leggi costituzionali. Con un'eccezione a questo sistema proprio in ambito di autonomia finanziaria: in tale materia, infatti, si assiste ad una decostituzionalizzazione sancita dagli stessi statuti speciali (si vedano infatti l'art. 104 dello Statuto Trentino Alto Adige (DPR n. 679/1972), l'art. 63 dello Statuto Friuli Venezia Giulia (legge costituzionale n. 1/1963), l'art. 50 dello Statuto Valle d'Aosta (legge costituzionale n. 4/1948), l'art. 41-ter dello Statuto Sicilia (legge costituzionale n. 2/1948), l'art. 54 dello Statuto Sardegna (legge costituzionale n. 3/1948)). Questa

forza di quanto stabilito dallo statuto speciale che deve essere definito il contenuto e la valenza dell'autonomia finanziaria di tali Regioni. Pertanto, essa deve essere definita sia tenendo conto del rapporto peculiare tra statuto speciale e autonomia impositiva; sia della funzione dello stesso statuto e delle relative norme di attuazione, che ne costituiscono la fonte.

Dunque, tale norma deve essere interpretata alla luce della distribuzione delle competenze di cui all'art. 117 Cost. in quanto è opportuno domandarsi in che limiti l'autonomia tributaria per le Regioni a statuto speciale debba osservare il coordinamento. Si riconosce l'autonomia statutaria ma è necessario richiamare altri principi, di rango costituzionale, quali la continenza, la competenza esclusiva dello Stato, lo stesso coordinamento. In altre parole è opportuno chiarire quale efficacia produce il coordinamento nei confronti delle Regioni a statuto speciale. Questo principio, in effetti, non comporta né l'effetto di limitare né quello di accrescere l'autonomia impositiva. Pertanto, non sono evidenti le variazioni che interessano gli statuti: vi sono infatti degli aspetti di struttura dell'ordinamento che non possono essere tralasciati. In sostanza è pacifica la natura costituzionale dell'autonomia tributaria, ma si prospetta l'esigenza di coordinare tale autonomia, dal carattere formale con i principi di rilevanza costituzionale.

Pur ribadendo in tal modo la specialità di tali Regioni avuto riguardo a quelle ordinarie,¹³⁶ specialità che, nell'ambito dell'autonomia finanziaria, si manifesta

decostituzionalizzazione garantisce una più alta flessibilità per le norme finanziarie: pertanto queste norme possono essere modificate attraverso un processo diverso, nella specie una legge statale rinforzata. Questo stesso aspetto ne garantisce la specialità e dal punto di vista formale e dal punto di vista sostanziale. Se lo statuto è determinato con legge costituzionale, va da sé che potrà essere modificato solo con legge di pari rango, costituzionale o rinforzata, determinandosi in quest'ultimo caso una fonte atipica. Dall'altro questo carattere formale proprio dello statuto vale a bilanciare e contemperare la stessa specialità con l'unitarietà dell'ordinamento.

¹³⁶ Il contenuto e la funzione di tale principio vengono ben spiegati dalla stessa Corte costituzionale, che nell'interpretarne il significato lo identifica e qualifica nei termini della collaborazione paritetica tra le stesse Regioni e lo Stato. Di fondamentale rilevanza in tale contesto sono dunque le norme di attuazione degli stessi statuti (sul punto si veda nella giurisprudenza tra le altre Corte costituzionale, sentenza 1° giugno 1998, depositata il 19 giugno 1998, n. 213; Corte costituzionale, sentenza 20 aprile 1998, depositata il 23 aprile 1998, n. 137; Corte costituzionale, sentenza 8 ottobre 2001, depositata il 24 ottobre 2001, n. 341). La loro funzione va ricercata nell'"interpretare puntualmente ed integrare lo statuto speciale, garantirne la progressiva attuazione e il costante aggiornamento" (A. VALDESALICI, *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino-*

attraverso gli statuti speciali e le connesse norme di attuazione, non sembra aver trovato compiuta soluzione il problema del legame che a livello costituzionale intercorre tra specialità dello Statuto, che - va sottolineato- è comunque di rilievo costituzionale, riparto costituzionale di funzioni e coordinamento nazionale.

Dunque, l'influenza esercitata dalla riforma del titolo V sull'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale è contenuta anche perché gli interventi legislativi che si sono registrati in questi anni in materia tributaria dimostrano un uso limitato delle autonomie in materia contemplate in vario modo dai diversi statuti. Ciò a dimostrazione dell'incertezza manifestata dai Consigli regionali a ricorrere del tutto alle potenzialità finanziarie contemplate

Alto Adige/Sudtirolo, in *federalismi.it*, n. 18/2010; F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2012, 9). In particolare il ruolo di tali norme e il relativo valore è correlato e alla forma delle stesse e all'efficacia nella gerarchia delle fonti. Nel senso che dal punto di vista della forma, si tratta di leggi ordinarie in particolare decreti legislativi per i quali tuttavia non è presente la delega del Parlamento al Governo. Importante è anche il fatto che nella procedura di formazione vi sia il coinvolgimento della Regione stessa. Di conseguenza nell'ordine gerarchico delle fonti del diritto risultano subordinate solamente alla Costituzione e alla legge costituzionale, dunque agli statuti speciali con essa adottati, mentre assumono una posizione sovraordinata rispetto alle stesse leggi ordinarie. Ciò è conseguenza, per giurisprudenza ormai consolidata, della loro competenza separata e riservata (tra le altre Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 1980, depositata il 22 dicembre 1980, n. 180; Corte costituzionale, sentenza 15 luglio 1983, depositata il 25 luglio 1983, n. 237; Corte costituzionale, sentenza 6 maggio 1985, depositata il 23 maggio 1985, n. 160; Corte costituzionale, sentenza 1° giugno 1998, depositata il 19 giugno 1998, n. 213). Da tale natura e dalla relativa competenza ne deriva anche la possibilità, se adottate nei limiti di competenza attribuiti costituzionalmente, di integrare il contenuto dello statuto stesso in qualità di norme interposte (tra le altre Corte costituzionale, sentenza 23 maggio 1990, depositata il 25 maggio 1990, n. 260). Il Supremo giudice, ponendo l'accento sulla funzione delle norme di attuazione degli statuti speciali, le identifica proprio quali "*norme di attuazione adottate attraverso un procedimento normativo speciale che comprende necessariamente una fase consultiva bilaterale e paritetica...*" (Corte costituzionale, sentenza 1° giugno 1998, depositata il 19 giugno 1998, n. 213). Se ne sottolinea, dunque, il procedimento di formazione: un procedimento paritetico, che determina il contenuto della stessa autonomia regionale e ne stabilisce un limite, "*un limite superato il quale si determinerebbero conseguenze non controllabili relativamente a quell'equilibrio complessivo dell'ordinamento cui le norme di attuazione sono preordinate*" (Corte costituzionale, sentenza 1° giugno 1998, depositata il 19 giugno 1998, n. 213). Dunque si tratta di norme adottate con un procedimento normativo speciale che comprende una fase consultiva bilaterale e paritetica con una competenza di carattere "riservato e separato" (Corte costituzionale, sentenza 1° giugno 1998, depositata il 19 giugno 1998, n. 213; nonché Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 1980, depositata il 22 dicembre 1980, n. 180; Corte costituzionale, sentenza 15 luglio 1983, depositata il 25 luglio 1983, n. 237; Corte costituzionale, sentenza 6 maggio 1985, depositata il 23 maggio 1985, n. 160; Corte costituzionale, sentenza 20 febbraio 1990, depositata il 26 febbraio 1990, n. 85; Corte costituzionale, sentenza 23 maggio 1990, depositata il 25 maggio 1990, n. 260). La loro finalità nell'unità dell'ordinamento giuridico è quella di conciliare, armonizzare "*tanto l'esercizio dei diritti configgenti quanto l'organizzazione dei pubblici poteri e delle pubbliche funzioni*" (Corte costituzionale, sentenza 1° giugno 1998, depositata il 19 giugno 1998, n. 213).

dagli statuti in considerazione della più estesa competenza per materia attribuita alle Regioni a statuto speciale.

3.1 L'autonomia impositiva

La Riforma del titolo V della Costituzione e il principio di coordinamento non sembrano aver interessato in particolar modo le Regioni a statuto speciale: le stesse non hanno subito profondi cambiamenti sotto il profilo dell'autonomia impositiva. Infatti se si considera il regime di attuazione del federalismo fiscale, la legge n. 42/2009 ribadisce tali osservazioni ed evidenzia la diversità che sussiste tra di esse.¹³⁷ Nonostante questa normativa non vada generalmente estesa alle Regioni speciali se non con riferimento a specifiche disposizioni,¹³⁸ è proprio l'art. 27 a prevedere l'obbligo per gli enti speciali di coordinare la finanza pubblica speciale con quella nazionale,¹³⁹ contemplando, senza dettare una disciplina minuziosa, gli obblighi di perequazione e solidarietà, i vincoli scaturenti dal patto di stabilità interno e gli obblighi dell'ordinamento comunitario. La circostanza che non sia intervenuta una puntuale disciplina comporta un opportuno richiamo per i criteri e le modalità della partecipazione ai rispettivi statuti e dunque alle connesse norme di attuazione. Norme di attuazione da applicare secondo le procedure contemplate negli statuti speciali e che di tali Regioni dovranno valutare la dimensione della finanza, i compiti, gli oneri, le caratteristiche strutturali e/o geografiche, quali ad esempio l'insularità o il livello di reddito pro-capite. Pertanto, si è in presenza di una norma che persegue l'obiettivo di osservare e coordinare la specialità, da un lato, e la stabilità della finanza pubblica nonché

¹³⁷ Legge 5 maggio 2009 n. 42, Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, in Gazzetta Ufficiale, n. 103 del 6 maggio 2009.

¹³⁸ Infatti l'art. 1, comma 2, legge 5 maggio 2009 n. 42, Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, cit., così recita "Alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano si applicano, in conformità con gli Statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli artt. 15, 22 e 27". Il riferimento è agli artt. 15, in tema di finanziamento delle città metropolitane, 22, per la perequazione infrastrutturale e 27, rubricato Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome.

¹³⁹ A. VALDESALICI, *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo*, cit.

la perequazione, dall'altro, evidenziando come il raggiungimento di tali scopi implica l'intervento anche delle Regioni speciali. La norma citata sebbene non detti una disciplina minuziosa, assume fondamentale importanza in quanto da essa si evincono due principi importanti del rapporto Stato-Regioni speciali: il principio pattizio, la bilateralità ed anche la valenza e la funzione che le norme di attuazione ricoprono nel sistema delle fonti con il solo assoggettamento alla fonte costituzionale.¹⁴⁰Tali Regioni si caratterizzano in quanto le decisioni impositive sono condizionate dal rapporto bilaterale Stato – Regioni ed in quanto il medesimo potere d'imposizione, loro attribuito dagli stessi statuti, è connesso ad altri principi di natura non prevalentemente tributaria, tra cui il principio di contenenza. Avuto riguardo a tali Regioni, dunque, non è configurabile un coordinamento generale ma le competenze sono assegnate diversamente dai rispettivi statuti. Pertanto, non è controversa la natura costituzionale della specialità e delle rispettive fonti, ma siccome tale autonomia riveste carattere formale deve porsi in sintonia con i principi di rilievo costituzionale tra cui la contenenza, la competenza esclusiva statale ed il coordinamento. Da quanto detto emerge l'esigenza di porre in relazione il modello pattizio - bilaterale delle Regioni a statuto speciale con quello scaturente dalla legge di coordinamento efficace per tutte le Regioni a statuto ordinario. Le Regioni a statuto speciale sono connotate da una scarsa proporzione tra le risorse finanziarie e la competenza assegnata, proprio in considerazione del legame pattizio che intercorre con lo Stato. Al contrario, nel caso delle Regioni a statuto ordinario il coordinamento determina un ampliamento delle competenze, il riconoscimento di una competenza specifica, rispetto a quelle attribuite alle Regioni a statuto speciale.

¹⁴⁰ Un analogo richiamo si rinviene anche nel D.Lgs. 14 marzo 2011 n. 23, *Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale*, in Gazzetta Ufficiale del 23 marzo 2011 n. 67, quando all'art. 14, comma 2, si prevede l'applicazione di tale disciplina anche alle Regioni a statuto speciale in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione.

3.2 I tributi propri delle Regioni a statuto speciale

I tributi propri¹⁴¹ costituiscono l'espressione più ampia nell'ottica del federalismo della stessa autonomia impositiva, per qualunque Regione e soprattutto per quelle a statuto speciale: dunque, si pone il problema di accertare quale ruolo rivestono i tributi propri per tali Regioni. È possibile affermare che essi rappresentano una debole forma di entrata per le Regioni a statuto speciale. Anche per quelle a statuto ordinario i tributi propri rischiano di assolvere un ruolo marginale, per il coordinamento e la legge delega. Lo stesso potere impositivo appare concernere esclusivamente alcuni settori demandati alla competenza regionale.

La Corte costituzionale si è pronunciata sulla tematica e, in diverse sentenze, anche recenti, da un lato ha ribadito il carattere speciale di tali Regioni ma dall'altro ha posto in luce anche come alle stesse non è consentito intervenire in merito a tributi cosiddetti derivati, cioè di fonte statale ma il cui gettito è rimesso all'ente territoriale, in materie di competenza del tutto statale. E' quanto accaduto in materia di Ici per la Regione Friuli Venezia Giulia,¹⁴² in tema di Irap per le Province autonome di Trento e Bolzano.¹⁴³ Per la Regione Sicilia, poi, tenuto conto della peculiarità della stessa,¹⁴⁴ si conferma

¹⁴¹ Sul concetto di tributo proprio si permette di rinviare a F. STRADINI, *Categoria di tributo e tributi propri nell'esperienza della giurisprudenza costituzionale (Rassegna ragionata di giurisprudenza costituzionale)*, in www.giurisprudenzaimposte.it.

¹⁴² Corte costituzionale, sentenza 7 febbraio 2006 n. 75

¹⁴³ Corte costituzionale, sentenza 15 febbraio 2010 n. 357.

¹⁴⁴ Il riferimento è a due provvedimenti normativi: lo statuto, di cui al R.D.Lg. 16 maggio 1946 n. 455, e la legge reg. Sicilia 26 marzo 2002 n. 2, la cosiddetta legge siciliana sul tubatico. Due risultano essere le disposizioni dello statuto siciliano sulle quali si basa l'autonomia finanziaria regionale siciliana ed il relativo potere legislativo. L'art. 38 sancisce l'obbligo per lo Stato di versare annualmente alla Regioni una somma da impiegarsi nell'esecuzione di lavori pubblici, a titolo di solidarietà nazionale. L'art. 36, inoltre, prevede per il fabbisogno finanziario di tale Regioni tributi deliberati dalla stessa, riservando però allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto. La legge reg. del 26 marzo 2002 n. 2 ha introdotto un tributo di 123.949 migliaia di euro l'anno, sulla proprietà di gasdotti che importano in Italia il gas algerino *allo scopo di finanziare investimenti finalizzati a ridurre e prevenire il potenziale danno ambientale derivante dalle condotte installate sul territorio della Regioni*. Poteva sembrare in effetti che tale normativa, successiva alla riforma del titolo V della Costituzione, fosse proprio un esempio concreto di esercizio del potere legislativo regionale in ambito tributario. Infatti la tassa sul tubo sembrava rientrare tra i tributi propri che l'art. 119 Cost. elenca tra le principali fonti di finanziamento. Tuttavia l'istituzione di tale particolare forma di prelievo ha finito per sollevare una serie di dubbi in merito alla legittimità dello stesso. Dubbi che hanno portato a pronunce e del giudice interno - Commissione tributaria

l'applicazione della cosiddetta clausola di salvaguardia delle autonomie speciali di cui all'art. 1 legge n. 42/2009, che trova accoglimento poi nello stesso art. 27. Valutazione questa che determina la mancata applicazione del decreto sul fisco municipale e l'illegittimità delle note ministeriali in materia di accise sui prodotti energetici.¹⁴⁵ La Corte, tuttavia, ribadisce l'autonomia speciale e particolare delle Province di Trento e Bolzano nell'ipotesi in cui riconosce la possibilità di introdurre delle variazioni, anche diverse da quelle previste dalla legge dello Stato, a tributi di natura erariale a condizione che sussistano due presupposti. Innanzitutto, la legge statale deve permettere all'autonomia speciale di incidere sul gettito di un tributo erariale - come nel caso specifico l'addizionale Irpef. Inoltre, tali variazioni non devono comportare una pressione tributaria più elevata di quella scaturente dall'applicazione dell'aliquota massima stabilita dalla legge statale.¹⁴⁶

Pertanto, mentre il tentativo di ribadire tale specialità emerge con chiarezza, dall'altro altrettanto evidente è la mancata presa di posizione in merito a tali Regioni nelle norme di attuazione del federalismo e di conseguenza la diversa opinione che la medesima Corte Costituzionale ha espresso sulla loro *ratio*. Al riguardo un ruolo centrale riveste la sentenza che prende in esame le cosiddette tasse sul lusso istituite dalla Regione Sardegna,¹⁴⁷ fattispecie che

provinciale di Palermo, sez. II, sentenza 12 luglio 2003, depositata il 5 gennaio 2004, n. 1203 e della Corte di Giustizia Ce, sentenza 21 giugno 2007 causa C-173/05.

¹⁴⁵ Tra le altre Corte costituzionale, sentenza 26 marzo 2010 n. 115; Corte costituzionale, sentenza 10 giugno 2010 n. 201; Corte costituzionale, sentenza 21 marzo 2012 n. 64.

¹⁴⁶ Tra le altre Corte costituzionale, sentenza 12 gennaio 2012 n. 2.

¹⁴⁷ Si tratta dei tributi sardi introdotti con legge reg. Sardegna del 11 maggio 2006, n. 4, *Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo*, in Gazzetta Ufficiale Regioni del 15 luglio 2006 n. 28 (S.O. n. 6 del *Bollettino Ufficiale Sardegna* n. 15 del 13 maggio 2006), come successivamente modificata ed integrata dalla legge reg. Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2007)*, in S.O. n. 2 del *Bollettino Ufficiale Regioni Sardegna* n. 18 del 31 maggio 2007 - sulla base dell'art. 8 dello Statuto speciale. L'art. 8, lett. i) - ora lett. h) - dello Statuto speciale della Sardegna - approvato con legge cost. 26 febbraio 1948 n. 3 - elenca quali entrate "imposte e tasse sul turismo ed altri tributi propri che la Regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato". Si tratta dell'imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico, di quella sulle seconde case ad uso turistico, dell'imposta di soggiorno ed infine dell'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto. Su questi prelievi di recente è intervenuta la stessa Regione Sardegna che, con legge del 14 maggio 2009, n. 1, ha previsto l'abrogazione dell'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 2/2007 - che istituisce e disciplina l'imposta di soggiorno - nonché dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 4/2006 - che

concerne i tributi propri, vale a dire definiti con legge regionale. In tal caso la Corte, infatti, sembra definire la specialità in chiave di autonomia impositiva. Le tasse dubbie la inducono infatti ad affermare che per questa Regione, come per le altre a statuto speciale, la questione della competenza e della compatibilità tra tributi statali e regionali non va esaminata sulla base del combinato disposto degli artt. 117 e 119 Cost. Ma avuto riguardo ad essa, come alle altre Regioni a statuto speciale, trova applicazione la clausola della condizione più favorevole. Ciò dimostra la possibilità di estendere la riforma federale a tali Regioni a condizione che la stessa riforma possa determinare una situazione di maggiore autonomia, anche finanziaria. Ad avviso della Corte, è necessario operare una distinzione tra principi del sistema tributario dello Stato e principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario. I primi *"interessano in particolare la tipologia e la struttura degli istituti tributari statali, nonché le ragioni che sorreggono tali istituti"*. Gli altri *"riguardano gli elementi informativi delle regole che coordinano i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a statuto ordinario e quello degli enti locali e necessitano di una legge statale che li disciplini espressamente"*. Essi hanno il compito di assicurare un coordinamento tra i sistemi compresi nell'ordinamento tributario, anche se è opportuno operare una distinzione: *"mentre la sintonia con i principi del sistema tributario dello Stato presuppone solo che la Regione, nel fissare i tributi propri, esami essa stessa la conformità del sistema regionale con quello statale e adegui, di conseguenza, i propri tributi agli elementi fondamentali del sistema statale e alle ragioni dei singoli istituti tributari, invece i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario, in quanto attuano un coordinamento in senso stretto, mirano a definire le sfere di competenza legislativa tributaria e richiedono l'esistenza di un'apposita*

istituisce e disciplina l'imposta regionale sugli aeromobili e unità da diporto (legge reg. Sardegna 14 maggio 2009, n. 1, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2009)*, in Bollettino Ufficiale Sardegna n. 16 del 14 maggio 2009. L'art. 2, rubricato *Norme in materia di entrate*, ai comma 14 e 15, prevede l'abrogazione dell'art. 5 della legge reg. n. 2/2007 e dell'art. 4 della legge reg. n. 4/2006).

legge che li determini".¹⁴⁸ Pertanto, mettendo in relazione gli artt. 117 e 119 Cost., è possibile configurare una competenza esclusiva dello Stato per quanto concerne il sistema tributario dello Stato, una competenza esclusiva delle Regioni per la materia tributaria non espressamente demandata allo Stato, una competenza concorrente Stato-Regioni per il coordinamento del sistema tributario. A queste osservazioni si affianca la clausola della condizione più favorevole che opera avuto riguardo alle Regioni a statuto speciale. Quanto statuito in chiave di autonomia impositiva equivale ad affermare che un tributo definito dalle Regioni a statuto speciale appare illegittimo sotto il profilo costituzionale non perché e dal momento che interessa un presupposto già subordinato ad un tributo statale. Infatti, il divieto di istituire tributi che hanno il medesimo presupposto di quelli statali si colloca tra i principi di coordinamento e non tra quelli a cui deve conformarsi la legislazione di una Regione a statuto speciale. Diversamente da quanto accadrebbe se ad istituire un tale tributo fosse una Regione a statuto ordinario.¹⁴⁹

In altre parole, come evidenziato, sorge un contrasto tra l'art. 117 Cost. e la previsione dell'autonomia statutaria speciale, dal momento che di fatto vengono dettati limiti al coordinamento, che, invece, tenuto conto della natura speciale degli statuti in esame, non dovrebbero porsi.

Si osserva, inoltre, che nel sistema normativo federale attuale, il ruolo delle Regioni a statuto speciale non va ad accrescersi per svariati motivi, tra cui la mancata attuazione dell'art. 119 e il perdurare del sistema di imposte tradizionali e comunque di prelievi regionali di secondaria importanza. Inoltre, anche l'applicazione dell'art. 119 a tali Regioni determinerebbe la riduzione di

¹⁴⁸ Così si esprime la Corte costituzionale, sentenza 13 febbraio 2008, depositata il 15 aprile 2008, n. 102. Nè - ritiene la Corte - è possibile sostenere ciò esclusivamente per i tributi propri e non anche per quelli sul turismo - tra i quali la Regione annovera le imposte controverse. Ciò in quanto dall'espressione utilizzata nell'art. 8 dello Statuto sardo non sembra possibile intravedere alcuna differenza tra tributi sul turismo e altri tributi propri.

¹⁴⁹ Sul punto tra gli altri A. GIOVANARDI, *Riflessioni critiche sulla ripartizione delle competenze legislative in materia tributaria tra Stato e Regioni alla luce della sentenza della Corte Costituzionale sui tributi propri della Regione Sardegna*, in *Rass. trib.*, 2008, 1424.

tali enti speciali ad una medesima posizione ed un annullamento dell'apporto di ciascuno di essi al proprio sistema finanziario.¹⁵⁰ Il fulcro della questione dovrebbe ravvisarsi proprio nel rapporto di bilateralità che queste Regioni intrattengono con lo Stato al contrario di altri principi che regolano, invece, solo le Regioni a statuto ordinario. E la complessità maggiore sembra riguardare l'armonizzazione tra i privilegi di queste Regioni, costituzionalmente riconosciuti negli e con gli statuti, ed il principio di coordinamento enunciato dalla riforma federalista.

Dunque, nel ribadire la specialità delle cinque Regioni rispetto alle altre, il legislatore sembra non riconoscere loro un ulteriore primato in materia tributaria. In altre parole, il disposto di cui all'art. 117 Cost., combinato con lo stesso art. 119 Cost., non assume importanza per le Regioni a statuto speciale in chiave di autonomia impositiva. Gli unici limiti da osservare sono contemplati dagli stessi statuti speciali che, tuttavia, vanno collocati in un sistema molto più ampio: il che implica la necessità di valutare altri principi sia di natura costituzionale - quali la continenza, la competenza esclusiva dello Stato, il coordinamento - sia di natura comunitaria - quali i vincoli scaturenti dall'appartenenza all'Unione europea.

Dunque, tale forma di autonomia impositiva limitata favorisce l'affermarsi di forme di finanziamento centrali sul territorio, nonostante il riconoscimento del principio pattizio - bilaterale, anche se alla medesima conclusione si perviene per le Regioni a statuto ordinario attraverso l'affermazione del coordinamento. Dunque, diversi sono gli sforzi finalizzati a riqualificare il rapporto che intercorre tra autonomia statutaria e competenza centrale dello Stato. Da essi emerge un fallimento per l'autonomia impositiva speciale. Sotto tale profilo rilevante è la rivendicazione da parte della Regione Sardegna della zona

¹⁵⁰ F. DRAGO, *Federalismo fiscale e clausola della condizione più favorevole di autonomia. Può l'art. 119 Cost. essere esteso alle Regioni speciali?*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l'informazione e l'editoria - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Libreria dello Stato, 2005, 89.

franca.¹⁵¹La Regione, ma anche i comuni interessati, rifacendosi sia alla normativa comunitaria sia allo Statuto speciale della Sardegna, in particolare all'art.12, pretendono che venga modificato l'art. 188 del nuovo codice doganale comunitario¹⁵² al fine di comprendere nelle zone doganali esistenti nell'Unione europea anche il territorio della Sardegna. In tal modo si mira a ribadire la diversità anzi proprio a rilanciare l'economia di una tale e tradizionale realtà speciale, insulare, così da poter beneficiare di vantaggi sotto il profilo fiscale - anche per l'attività produttiva svolta in determinati ambiti - senza incorrere in probabili contrasti in materia di aiuti di Stato. Dunque, richiamando l'art. 12 di tale statuto speciale che prevede l'istituzione di punti franchi doganali nei porti di Cagliari, Olbia, Oristano, Porto Torres, Portovesme, Arbatax ed altri porti ed aree industriali, si mira ad adoperarsi nel settore fiscale con la concessione di una ulteriore zona franca al fine di beneficiare dei privilegi ad essa correlati. Tali agevolazioni possono individuarsi sotto diversi profili: l'esenzione da Iva per le merci importate, il mancato assoggettamento alle normali procedure di controllo e ai possibili vincoli per le importazioni e le esportazioni da e verso una zona franca, l'importazione senza dazio per macchinari, materiali da costruzione e materie prime (se impiegate per produrre beni finiti per l'esportazione), la possibilità di ricorrere all'interno della zona liberamente alla valuta estera ottenuta attraverso le operazioni di importazione-esportazione. Tali vantaggi fiscali, in quanto non in contrasto con la specialità e l'ordinamento comunitario, non integrerebbero una violazione in termini di aiuti di Stato.

Rilevanti sono anche le controversie in materia di imposta di soggiorno applicata nei comuni siciliani. Infatti la Regione Sicilia ha dato luogo ad un

¹⁵¹ Sulla questione si vedano tra gli altri G. MELIS, *La delega sul federalismo fiscale e la cosiddetta fiscalità di vantaggio: profili comunitari*, in *Rass. trib.*, 2009, 997; A. AMOROSO, *Regimi doganali e regimi speciali nel nuovo codice doganale comunitario*, in *Fisco*, 2009, 6279; P. BERTOLASO - A. PASUT, *Normativa doganale, zone franche e di libero scambio: strategie UE e opportunità d'investimento per le imprese*, in *Fisco*, 2010, 2946.

¹⁵² Si fa riferimento a Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 450/2008 che istituisce il Nuovo Codice Doganale Comunitario (NCDC), in *Gazzetta Ufficiale Unione Europea*, Serie L n. 145 del 4 giugno 2008.

probabile contrasto tra l'art. 36 dello statuto Regione Sicilia e il D.Lgs. n. 23/2011, istitutivo di tale imposta. Lo statuto, infatti, riconosce alla Regione la potestà legislativa nella materia dei soli tributi istituiti dalla medesima: quindi non ai tributi locali, il cui ordinamento finanziario e contabile è demandato alla legge dello Stato. Mentre il decreto richiamato, fonte statale, determina l'imposta di soggiorno andando in tal modo ad influire, ad avviso della Regione, sulla specialità della medesima. Al riguardo, il Tar di Palermo afferma che *"la mancanza di una potestà legislativa regionale siciliana in materia di tributi locali comporta che la disciplina statale deve reputarsi immediatamente efficace anche per gli enti locali della stessa Regione e ciò anche in mancanza della specifica intesa Conferenza Stato-Città ex art. 14 del D.Lgs. n. 23/2011"*.¹⁵³ La medesima Corte Costituzionale considera infondato il ricorso della Regione Sicilia su tale contrasto rifacendosi alla clausola di salvaguardia degli statuti speciali.¹⁵⁴

Dunque, si assiste ad un riconoscimento dell'autonomia statutaria speciale, anche finanziaria, ma non in materie di competenza statale esclusiva con le quali anche la specialità deve rapportarsi.¹⁵⁵ dunque, si registra una totale sconfitta dell'affermazione dell'autonomia impositiva speciale.

3.3 Il rapporto tra specialità e diritto comunitario

Meritano di essere evidenziati i vincoli che i principi comunitari dettano per l'autonomia tributaria ed, in particolare, impositiva delle Regioni, anche e soprattutto con riferimento a quelle a statuto speciale. Ciò lo si deduce tanto dalla Costituzione, fonte primaria, (art. 117, Comma I), quanto dalla legge delega n. 42/2009 agli artt. 2, comma 2, lett. b) e 27, nonché infine dalla

¹⁵³ Tar Palermo, sez. III, sentenza 4 luglio 2013 n. 1399.

¹⁵⁴ Si vedano Corte costituzionale, sentenza 21 marzo 2012 n. 64 e in precedenza nello stesso senso Corte costituzionale, sentenza 29 dicembre 2008 n. 442.

¹⁵⁵ Altre possono essere poi le forme impositive attraverso le quali tali Regioni hanno voluto affermare e ribadire la propria autonomia. Ad esempio: nel regolare le accise territoriali sulla benzina, laddove, come nel Friuli-Venezia Giulia, vengono previste agevolazioni per gli acquisti per i residenti, o nell'istituire un tributo apposito sulle attività turistiche, com'è accaduto nel Trentino-Alto Adige.

giurisprudenza interna - costituzionale¹⁵⁶ - e comunitaria.¹⁵⁷ I limiti sanciti dall'ordinamento comunitario avuto riguardo all'autonomia impositiva regionale vanno ravvisati nel divieto di dazi doganali, interni o ad effetto equivalente; in quello concernente forme d'imposizione territoriale reputate pari all'Iva; nel divieto di esenzioni o riduzioni territoriali qualificate ausili di Stato. Si è in presenza di vincoli contemplati comunque dal comma 1 dell'art. 117 Cost., non novellato dalla riforma, e richiamati successivamente dalla legge n. 131/2003 d'attuazione del coordinamento costituzionale,¹⁵⁸ ma vincoli e limiti che trovano applicazione a prescindere dalla medesima disposizione costituzionale. Infatti tali principi discendono da fonti primarie del diritto, rilevanti per l'Unione europea e, dunque, per gli Stati membri. Ciò comporta che lo Stato membro e al suo interno gli enti infrastatali, in quanto titolari di autonomia tributaria, sono allo stesso modo dello Stato soggetti all'ordinamento comunitario e, pertanto, ai principi dello stesso ed ai vincoli che da questo ne scaturiscono.¹⁵⁹ La medesima Corte costituzionale, giunge a qualificare le norme comunitarie *"idonee ad integrare il parametro per valutare la conformità della normativa regionale all'art. 117, comma 1, Cost."*,¹⁶⁰ dunque norme interposte, come evidenzia autorevole dottrina,¹⁶¹ e quindi, presupposti di legittimità delle istanze federaliste e dell'autonomia tributaria di conseguenza prevista. Per le Regioni a statuto speciale, in cui l'attribuzione di competenze ed il coordinamento è differenziato in base agli statuti, le decisioni impositive sotto il profilo interno variano in base al rapporto bilaterale Stato-Regioni. A cui si affiancano anche l'accertamento e

¹⁵⁶ Si veda Corte costituzionale, ordinanza 13 febbraio 2008, depositata il 15 aprile 2008) n. 103

¹⁵⁷ Si veda per tutti ed *in primis* CGCE, Grande sezione, sentenza 6 settembre 2006, causa C-88/03

¹⁵⁸ Legge 5 giugno 2003 n. 131, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in Gazzetta Ufficiale n. 132 del 10 giugno 2003.

¹⁵⁹ Si veda tra le altre CGCE, sentenza 14 ottobre 1987, causa C-248/84 in materia di divieto di aiuti di Stato.

¹⁶⁰ Si vedano tra le altre Corte costituzionale, sentenza 7 giugno 2004, depositata il 11 giugno 2004, n. 166; Corte costituzionale, sentenza 24 ottobre 2005, depositata il 3 novembre 2005, n. 406; Corte costituzionale, sentenza 23 marzo 2006, depositata il 28 marzo 2006, n. 129.

¹⁶¹ A. CARINCI, *I vincoli comunitari all'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali*, in V. Ficari, (a cura di), *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali tra Corte costituzionale* (sentenza n. 102/2008 e ordinanza n. 103/2008) e disegno di legge delega, Milano, 2009, 75.

l'osservanza dei principi comunitari quali quelli di libera circolazione e di non discriminazione. Principi che nella specialità possono in concreto ostacolare e ridurre, come si è verificato,¹⁶² l'autonomia impositiva.

La Corte di Giustizia avuto riguardo a tale questione, dopo un primo atteggiamento di sfiducia, ha manifestato una diversa opinione, evidenziando una probabile sintonia tra il modello federalista e i principi e/o vincoli comunitari. Allo scopo di accertare la legittimità, il giudice comunitario deve assolvere ad un duplice compito: esaminare il modello federale scelto - competitivo, cooperativo solidaristico - e, pertanto, valutare le singole misure assunte attraverso un test di selettività idoneo a verificare l'effettivo grado di autonomia dell'ente medesimo.¹⁶³ Questo equivale ad affermare che non è configurabile un unico modello federale applicabile a livello comunitario, ma ne saranno qualificabili tanti, diversi, che dovranno osservare principi, vincoli e limiti scaturenti dal diritto comunitario, sia originario sia derivato.

Riscontrata l'esistenza di vincoli, è opportuno evidenziare come decisivi nelle decisioni prese siano apparsi quelli scaturenti dall'unione doganale e, soprattutto, l'osservanza del principio di libera circolazione delle merci e, dunque, il divieto di imporre dazi doganali o tasse ad effetto analogo. In forza di tali principi, infatti, la Corte di Giustizia si è pronunciata sull'illegittimità del cosiddetto tubatico,¹⁶⁴ in materia di tassa sui marmi stabilita da una legge statale ma a favore del Comune di Carrara,¹⁶⁵ nonché ancora per l'imposta regionale sugli aeromobili e sulle unità da diporto fissata dalla Regione Sardegna. Il medesimo principio di non discriminazione e il divieto di restrizione contemplato in generale dall'art. 18 Tfeue, e per i consumi ex art. 110, ma applicabile a tutte le libertà, ha indotto il giudice comunitario ad optare per le tasse sul lusso della Regione Sardegna.¹⁶⁶ La vera problematica,

¹⁶² Corte costituzionale, sentenza 13 febbraio 2008, depositata il 15 aprile 2008, n. 102.

¹⁶³ Si veda per tutti ed *in primis* CGCE, Grande sezione, sentenza 6 settembre 2006, causa C-88/03.

¹⁶⁴ CGCE, sez. II, sentenza 21 giugno 2007, causa C-173/05.

¹⁶⁵ CGCE, sez. I, sentenza 9 settembre 2004, causa C-72/03.

¹⁶⁶ CGCE, Grande sezione, sentenza 17 novembre 2008, causa C-169/08.

orbene, va ravvisata nell'osservanza del principio di libera concorrenza e, dunque, in quello del divieto di aiuti di Stato.¹⁶⁷

Pertanto, è pacifica la opportunità di osservare il diritto comunitario, tanto originario quanto derivato, da parte delle stesse Regioni nell'espletamento delle funzioni loro assegnate dalle medesime istanze federaliste. Inoltre, a tale osservazione se ne affianca un'altra, che trova accoglimento tanto nella giurisprudenza interna quanto in quella comunitaria: la circostanza che non vengono presi in esame il ruolo e la funzione delle medesime Regioni a statuto speciale. Quanto detto solleva la questione dell'illegittimità di eventuali tributi propri e, quindi, dell'assenza della fonte principale di entrata in materia tributaria, opportuna per l'autonomia prima tributaria, poi finanziaria, quindi, istituzionale dei medesimi enti sub statali. Quella medesima specialità, che la Costituzione puntualizza e qualifica in termini procedurali e che, pertanto, sembra trovare una fonte autorevole quale quella costituzionale, non viene presa in esame né dalla Corte Costituzionale né dal giudice comunitario. La stessa Corte di Giustizia ne sminuisce la rilevanza a partire dal caso del tubatico siciliano fino alle problematiche dei tributi sardi. Il problema maggiore da affrontare e sulla base del quale va successivamente esaminata la questione della specialità relativa al rapporto, che non ha ancora trovato compiuta soluzione, a livello costituzionale tra specialità dello statuto, che è comunque di rilievo costituzionale, assegnazione costituzionale delle competenze e coordinamento nazionale. Da tale constatazione emerge, sotto il profilo dell'autonomia impositiva, la limitata importanza che rivestono i tributi propri regionali nel finanziare le Regioni speciali, ed inoltre, un potere impositivo riconosciuto solo avuto riguardo ad alcuni settori riservati alla competenza regionale.

Dunque, non appare abbastanza solido il primato che la fonte costituzionale sembra voler attribuire a tali Regioni, in quanto si è in presenza più di un

¹⁶⁷ In dottrina si veda anche F. FICHERA, *Federalismo fiscale e Unione europea*, in *Rass. trib.*, 2010, 1538.

aspetto procedurale che di un elemento sostanziale. Né sembra logica la stessa causa di specialità, tenuto conto che non ne viene individuata una che interessi tutti gli enti sub statali ma diverse cause che inducono ad affermare che si tratta di specialità nella specialità. Questo in chiave di autonomia tributaria si sostanzia attualmente sia nell'impossibilità di istituire tributi propri - valutazione questa da cui si evince la insufficienza di entrate tributarie e, quindi, della conseguente autonomia istituzionale – sia nella possibilità di interventi su tributi statali piuttosto ristretti. Se questo è quanto accade nella sfera interna, non diversamente avviene in ambito comunitario, in quanto non sempre si registra un contrasto tra federalismo fiscale e Unione europea. I svariati modelli e le diverse misure applicate anche dalla Regione a statuto speciale devono comunque osservare i molteplici principi e i vincoli comunitari. In particolare, questi principi sembrano imporsi sulla medesima specialità. Non sono configurabili imposte proprie regionali che vengono reputate legittime dal giudice comunitario alla luce della specialità. Anzi spesso questa appare o essere fonte di discriminazione, o identificarsi con un aiuto di Stato o una vera e propria misura restrittiva alle libertà fondamentali di circolazione. Dunque, nel contesto legislativo attuale, appare complesso suggerire un modello federale che contempra accanto a Regioni a statuto ordinario una diversificata e logica specialità. Alle Regioni a statuto speciale è stata attribuita un'autonomia impositiva propria, ma o non l'hanno mai espletata realmente o l'hanno esercitata in modo da ingenerare contrasti costituzionali o comunitari. Attualmente essere una Regione a statuto speciale a livello tributario non determina evidenti differenze, tenuto conto che l'autonomia impositiva è circoscritta dallo stesso coordinamento e dagli statuti speciali. Ciò induce ad affermare che si assiste ad una erosione della stessa autonomia impositiva e, dunque, del primato di tali Regioni. Infatti, sebbene gli statuti non abbiano subito delle variazioni, cambia la loro efficacia. Dopo la riforma del titolo V questi si collocano in un contesto che sotto il profilo tributario ha sicuramente accresciuto, almeno nel disegno riformatore, la sfera

di competenza delle Regioni a statuto ordinario, ma allo stesso tempo sono stati enunciati principi volti a garantire il coordinamento del sistema tributario nazionale.

4. Regioni speciali e disciplina del proprio personale

La Corte costituzionale con la sentenza del 19/12/2012 n. 290 si è espressa su un ricorso presentato dallo Stato nei confronti di una legge della Regione Sardegna, con la quale era stato attribuito al personale regionale, cui fosse stata assegnata una specifica mansione lavorativa, il diritto ad un'integrazione del trattamento retributivo.¹⁶⁸ A sostegno della impugnativa, il ricorrente aveva lamentato il mancato rispetto sia degli artt. 3, 4 e 5 dello statuto sardo – ritenendo che la normativa regionale non avesse ad oggetto nessuna delle materie riservate alla competenza legislativa regionale contemplate in tali norme – sia dei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. Tra le diverse obiezioni sollevate al riguardo, la Corte ha condiviso quella secondo cui la disciplina regionale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l, Cost.). Ciò in sintonia con precedenti pronunce, in cui si riconosceva che i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti, in quanto privatizzati, sarebbero ricompresi in tale materia: con la conseguenza che la loro disciplina spetterebbe sempre in via esclusiva alla legge statale, anche quando si è in presenza di personale regionale.¹⁶⁹

Nel commento alla pronuncia in esame,¹⁷⁰ si persegue l'obiettivo di dimostrare che- pur accogliendo l'impostazione della Corte - comunque la stessa dovrebbe restare limitata alle Regioni ad autonomia ordinaria, non potendo applicarsi, a

¹⁶⁸ Cfr. art. 8, l. reg. Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale).

¹⁶⁹ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 332 del 2010, 7, 77 e 339 del 2011, tutte richiamate dalla sentenza in esame. Più numerose, peraltro, sono le pronunce espressione del segnalato orientamento: cfr. sentt. nn. 150 del 2010, 69 e 108 del 2011, 213 del 2012. Successivamente alla pronuncia in esame, la Corte ha ribadito il proprio orientamento nella sent. n. 19 del 2013.

¹⁷⁰ F. GHERA, *Regioni e diritto del lavoro*, Torino 2012, 104 ss.; *Ordinamento civile e autonomia regionale: alla ricerca di un punto di equilibrio*, in questa *Rivista* 2011, 1180 ss.; *Pubblico impiego regionale e ordinamento civile*, in questa *Rivista* 2010, 4111 ss.

differenza di quanto compiuto dalla sentenza *de qua*, anche a quelle ad autonomia speciale. E ciò in quanto gli statuti speciali demandano la materia dello «*stato giuridico ed economico del personale*» - ovvero, nel caso dello statuto del Trentino-Alto Adige, dell'«*ordinamento*» del personale - alla potestà legislativa piena delle Regioni ad autonomia differenziata.¹⁷¹

4.1 Precisazioni sul regime giuridico delle Regioni speciali

Quanto al regime giuridico delle Regioni speciali esso può -e, anzi, deve essere equiparato a quello delle Regioni ordinarie soltanto quando da ciò scaturisce un'estensione della sfera di autonomia delle prime. Ciò emerge, infatti, dal disposto dell'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, in forza del quale le norme introdotte da tale legge nel Titolo V Cost. sono applicabili alle Regioni speciali - «*sino all'adeguamento dei rispettivi statuti*» - soltanto «*per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*».¹⁷² Questo implica - che quando, al contrario, sono gli statuti speciali a contemplare forme di autonomia più ampie, le relative disposizioni mantengono ferma la loro efficacia, anche derogando alle disposizioni del Titolo V.¹⁷³

Ne discende - come evidenziato sin dai primi commenti alla riforma del Titolo V - un «*ridimensionamento*» delle competenze demandate al legislatore statale ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost., tutte le volte in cui la loro sfera si

¹⁷¹ Cfr. art. 14, lett. q), statuto della Sicilia («*stato giuridico ed economico degli impiegati e dei funzionari della Regione*»); art. 3, lett. a), statuto della Sardegna («*stato giuridico ed economico del personale*»); art. 2, lett. a), statuto della Valle d'Aosta («*stato giuridico ed economico del personale*»); art. 4, n. 1 («*ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto*») e 8, n. 1 («*ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto*»), statuto del Trentino-Alto Adige; art. 4, n. 1), statuto del Friuli-Venezia Giulia («*ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto*»).

¹⁷² Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2010, 246, per il rilievo che «la funzione della clausola» - che l'A. chiama «*di equiparazione*» - «è quella di accrescere gli spazi di autonomia delle Regioni speciali (e delle Province autonome) su due versanti: quello delle prerogative e quello delle competenze».

¹⁷³ Cfr. A. D'ATENA, *Diritto*, cit., 247: «[...] laddove le competenze dell'ente ad autonomia differenziata siano più ampie di quelle delle Regioni ordinarie, lo statuto seguita a derogare allo *ius commune* dettato dalla Costituzione [...]». Per un espresso riconoscimento da parte della Corte costituzionale della «forza derogatoria» degli statuti speciali «rispetto alla disciplina dell'autonomia stabilita nel Titolo V della Parte II Cost.», v. sent. n. 230 del 2001.

identifichi, in tutto o in parte, con quella delle competenze devolute ai legislatori locali sulla base dei rispettivi statuti.¹⁷⁴ In tali casi, infatti, da un lato, le leggi locali potranno statuire su oggetti inclusi nelle sfere di competenza del legislatore statale secondo il Titolo V;¹⁷⁵ mentre, al contrario, gli atti legislativi attraverso cui lo Stato esplica le funzioni di cui è titolare ai sensi dell'art. 117 Cost. potranno incidere sull'autonomia legislativa delle Regioni speciali, esclusivamente nella misura in cui prevedono limiti ai quali tale autonomia è assoggettata in base ai rispettivi statuti.¹⁷⁶

Ciò premesso, sarà possibile comprendere l'errore commesso dalla sentenza in commento, che ha reputato violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l), in quanto la Regione Sardegna aveva emanato una legge per regolare il rapporto di lavoro con il proprio personale. Pertanto, la Corte ha tralasciato che la competenza statale sull'ordinamento civile –supposto anche che effettivamente riguardi i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti in generale e di quelli regionali in particolare- avuto riguardo a quest'ultimo oggetto dovrebbe comunque considerarsi derogata dalla previsione nello statuto sardo, allo stesso modo che negli altri statuti speciali, di una competenza legislativa «piena» in materia di «*stato giuridico ed economico del personale*» (ovvero di «*ordinamento del*

¹⁷⁴ Cfr. S. MANGIAMELI, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 160-161, che ragiona di un «effetto riduttivo» delle competenze statali da parte delle competenze enumerate negli statuti speciali.

¹⁷⁵ Il punto può ritenersi del tutto pacifico in dottrina: cfr. ad es. S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*, 160 ss. anche per una esemplificazione di casi in cui gli statuti speciali dotano i legislatori locali di competenze su oggetti che, ai sensi dell'art. 117, Cost., spetterebbero al legislatore centrale.

¹⁷⁶ Cfr. A. D'ATENA, *Diritto*, cit., 252-253, il quale in considerazione di ciò osserva che le «zone franche» che si vengono a creare «nell'ambito delle materie di competenza esclusiva dello Stato non sono tali da compromettere la coerenza sistematica dell'ordinamento normativo, pregiudicando gli obiettivi perseguiti dall'art. 117 novellato mediante il riconoscimento al legislatore centrale di competenze legislative di tipo esclusivo». Una conferma della tesi sostenuta può trarsi da Corte cost. sent. n. 536 del 2002, la quale ha ritenuto che una normativa statale in materia di ambiente, ricondotta alla competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., vincolasse la potestà legislativa «piena» della Regione Sardegna, in considerazione dei limiti cui la stessa è sottoposta a norma dello statuto (ciò in base all'assunto secondo cui il disposto dell'art. 10, legge costituzionale n. 3 del 2001 non implica che - ove gli statuti prevedano competenze su materie spettanti al legislatore statale a norma del Titolo V - «la regione speciale possa disciplinare la materia (o parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni»).

personale», come nell'ipotesi dello statuto del Trentino-Alto Adige). Ne consegue che le leggi con cui le Regioni speciali (e le Province autonome) regolano il rapporto di lavoro con il proprio personale potranno apparire inadeguate, soltanto in quanto oltrepassano i limiti «verticali» tipici della forma di potestà legislativa di cui sono manifestazione (ad esempio, trasgredendo una norma fondamentale di riforma economico-sociale); e non già per la circostanza di regolare quell'oggetto, come invece riconosciuto dalla sentenza *de qua*, in tal modo equiparando la condizione delle autonomie speciali in materia di personale a quella delle Regioni ordinarie.

4.2 I limiti all'autonomia delle Regioni speciali

Alla conclusione a cui si è pervenuti non potrebbe contestarsi che, così come l'autonomia delle Regioni ordinarie trova un limite nella riserva alla legge statale di una competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, le Regioni speciali - nella misura in cui la loro autonomia è regolata dai connessi statuti - incontrano l'analogo limite del diritto privato, com'è noto nella fase antecedente alla riforma del Titolo V del 2001, invocato dalla giurisprudenza costituzionale nei confronti di qualsiasi tipo di potestà legislativa regionale, pur in mancanza di un espresso fondamento nella Costituzione e negli statuti speciali.¹⁷⁷ Per cui, in pratica, anche applicando lo statuto sardo anziché il nuovo Titolo V, il risultato nel caso di specie sarebbe stato lo stesso, dovendosi negare che la Regione Sardegna (allo stesso modo delle altre Regioni speciali) possa regolare la disciplina del proprio personale (quanto meno negli aspetti assoggettati a regime privatistico).

Tale critica, infatti, tralascerebbe la circostanza che la giurisprudenza costituzionale antecedente alla riforma del 2001 adduceva il limite del diritto

¹⁷⁷ Per una ricostruzione del «vecchio» limite del diritto privato, tra i molti contributi: A.M. BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*; Bologna 2008, 55 ss.; S. GIOVA, «*Ordinamento civile e diritto privato regionale*», Napoli 2008, 29 ss.; E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova 2005; M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.* 2002, 57 ss.; V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in *Pol. dir.* 2002, 559 ss.; P. VITUCCI, *Il diritto privato e la competenza legislativa delle Regioni in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in *Studi in onore di L. Elia*, II, Milano 1999, 1711 ss.

privato nei confronti dell'autonomia legislativa regionale: allo stesso tempo, però, riconoscendo alcune eccezioni.¹⁷⁸ E ciò, soprattutto, proprio nei confronti delle autonomie differenziate, tenuto conto della disamina negli statuti speciali di materie che non potevano essere «*depurate*» dai profili privatistici. È stato questo il caso della materia del «*maso chiuso*» demandata alla legislazione delle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 8, n. 8, st. T.A.A.);¹⁷⁹ nonché anche l'ipotesi - al contrario del tutto sottovalutata dalla dottrina - della competenza del legislatore siciliano sui «*rapporti di lavoro*» (art. 17, lett. *f*, st. Sic.).¹⁸⁰ Dunque, laddove si opponesse il limite del diritto privato a leggi delle Regioni speciali riguardanti il loro personale, sarebbe facile obiettare che la previsione nei rispettivi statuti dello «*stato giuridico ed economico*» (ovvero dell'«*ordinamento*») del personale rappresenta un'eccezione a quel limite: non potendosi, evidentemente, esigere di definire quella materia in modo tale da pensare che in essa non sia incluso il rapporto di lavoro dei dipendenti regionali, rappresentandone un tale oggetto il fulcro centrale.

4.3 In particolare: la potestà legislativa delle Regioni differenziate sulla regolamentazione del proprio personale

Non sarebbe neppure corretto replicare che la potestà legislativa delle Regioni speciali in merito allo stato giuridico ed economico del proprio personale troverebbe nella legislazione statale, dopo la privatizzazione del pubblico impiego, vincoli tali da non consentirle di influire sui profili privatizzati della materia.

Sul punto, va osservato che la giurisprudenza costituzionale, più volte, ha parlato di una «*riserva di contrattazione collettiva*» in materia di rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti, che sarebbe stata contemplata dalla

¹⁷⁸ Per questo aspetto della giurisprudenza della Corte, sia consentito rinviare a F. GHERA, *Regioni*, cit., 13 ss.

¹⁷⁹ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 4 e 5 del 1956, 40 del 1957, 188 del 1987, 505 del 1988 e 340 del 1996.

¹⁸⁰ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 7 del 1958, 69 del 1968 e 811 del 1988.

legislazione statale che ha avviato la privatizzazione del pubblico impiego (l. n. 421 del 1992 e d.lgs. n. 29 del 1993: quest'ultimo più volte novellato, ed infine sostituito dal d.lgs. n. 165 del 2001).¹⁸¹

Tanto che dalla legislazione statale sul pubblico impiego privatizzato non si evince alcuna riserva di competenza in favore della contrattazione collettiva: né per quanto concerne il trattamento economico dei pubblici dipendenti; né, tanto meno, per quanta concerne gli aspetti non retributivi del rapporto di lavoro.

Avuto riguardo a questi ultimi, è necessario porre in luce che si è assistito ad un rilevante sviluppo della disciplina statale, il cui avvio si è avuto con la scelta, effettuata dal d.lgs. n. 29 del 1993, di sostituire i contratti collettivi alle cd. fonti unilaterali (leggi e regolamenti) nella disciplina dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, così dando inizio- nei limiti in cui la materia era disciplinata dalla legge – ad un processo di delegificazione in favore della contrattazione collettiva. In un secondo momento, il legislatore si poneva la questione di scongiurare una «*rilegificazione*» della materia, per risolvere la quale il d.lgs. n. 546 del 1993 introduceva l'art. 2-*bis* nel testo d.lgs. n. 29 del 1993, in forza del quale eventuali norme di legge riguardanti esclusivamente i pubblici dipendenti (o alcune categorie di esse), emanate dopo la stipulazione dei contratti collettivi, non avrebbero avuto più efficacia per effetto del successivo rinnovo contrattuale, fatta salva l'ipotesi in cui la legge avesse statuito in modo diverso. Tale metodo, che appariva di incerta costituzionalità, in quanto mirava a trasformare le fonti legislative in «*recessive*» rispetto alle fonti collettive, in conflitto con il ruolo di «*primarietà*» costituzionalmente riconosciuto agli atti di legislazione ordinaria nel sistema delle fonti,¹⁸² subiva delle variazioni ad opera del d.lgs. n. 80 del

¹⁸¹ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 352 del 1996, 314 del 2003 e, da ultimo, 213 del 2012.

¹⁸² In questo senso, cfr. G.U. RESCIGNO, *Legge e contratto collettivo nel pubblico impiego. L'art. 2-bis del d.lgs. n. 29 del 1993 come modificato dal d.lgs. n. 546 del 1993*, in *Lav. dir.* 1994, 505 ss. Più in generale, per la tesi secondo cui dagli artt. 70 e seguenti della costituzione si ricaverebbe il principio della *preferenza* della legge, valevole anche al di là del rapporto tra gli atti legislativi ed i regolamenti (conseguentemente «*impedendo la valida attribuzione della "primarietà" a fonti*

1998. Il quale, infatti, prevedeva che le norme di legge sopraggiunte tra un contratto collettivo e l'altro non avessero più efficacia soltanto se le norme collettive posteriori avessero stabilito diversamente (ed in ogni caso fatta salva una diversa previsione da parte della legge): così riducendo, probabilmente, la funzione recessiva delle fonti legislative rispetto a quanto precedentemente evidenziato.¹⁸³ In tempi più recenti, invece, il legislatore non ha più preso di mira tale scopo, prevedendo che le norme legislative le quali contemplano speciali trattamenti per i pubblici dipendenti possano essere «*derogate*» dai successivi contratti collettivi «*solo nell'ipotesi in cui ciò sia espressamente stabilito dalla legge*».¹⁸⁴

È palese, pertanto- per quanto concerne i profili non retributivi del lavoro pubblico - che una vera e propria riserva di competenza in favore della contrattazione collettiva non è mai stata contemplata dalla normativa statale, tenuto conto che essa ha sempre previsto che tra un contratto collettivo e l'altro potessero intervenire norme legislative riferite esclusivamente ai pubblici dipendenti (o a categorie di essi), anche se in passato ha cercato di limitarne l'efficacia al solo periodo intercorrente tra i due rinnovi contrattuali. A maggior ragione attualmente non può configurarsi una riserva di contrattazione collettiva, in quanto ai rapporti tra di essa e le fonti legislative si applica la regola in forza della quale la prima può imporsi sulle seconde solo se ciò sia da queste espressamente previsto. Quanto detto si sostanzia per i contratti collettivi del pubblico impiego in una condizione addirittura peggiore

diverse» da quelle cui tale attributo è riconosciuto dalla costituzione) cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova 2009, 296 ss. (sulla scia della ben nota impostazione di V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano 1968, 940, secondo la quale il sistema delle fonti sarebbe «*chiuso*» a livello primario). Per una diversa ricostruzione, peraltro, v. F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino 2005, 39-40 spec., secondo il quale la legge ordinaria dello Stato, anche in assenza di uno specifico fondamento costituzionale, potrebbe istituire fonti con essa concorrenziali e persino riserve di competenza in loro favore, le quali potrebbero bensì essere eliminate da successivi atti di legislazione ordinaria, ma sin tanto che non lo siano avrebbero valore cogente.

¹⁸³ Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 80 del 1998 che ha per un verso modificato il comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 29 del 1993 nel senso indicato nel testo e per l'altro eliminato il comma 2-*bis*.

¹⁸⁴ Art. 1, comma 1, l. n. 15 del 2009. Si noti peraltro che, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, la nuova regola sui rapporti tra le norme di legge ed i contratti collettivi si applica soltanto alle disposizioni legislative adottate successivamente all'entrata in vigore della l. n. 15 del 2009.

rispetto a quella che presentano i contratti collettivi di diritto comune, che intervengono nel lavoro privato: ai quali, infatti, si attribuisce la capacità di derogare alle leggi, nell'ipotesi in cui statuiscono in senso più favorevole per il lavoratore, a prescindere da una espressa previsione legislativa sul punto.¹⁸⁵

Quanto, invece, agli aspetti retributivi del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, trova applicazione la regola - introdotta dal d.lgs. n. 80 del 1998 nel testo dell'art. 2, d.lgs. n. 29 del 1993 - in forza della quale «*le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale*» (art. 2, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001). Dunque, probabilmente neppure al riguardo si configura una vera e propria riserva in favore della contrattazione collettiva, ma un meccanismo volto a garantire la preferenza delle fonti collettive sulle cd. fonti unilaterali, come quello che dapprima era stato previsto anche con riferimento agli aspetti non retributivi del lavoro pubblico (e pertanto, allo stesso modo di questo, di controversa costituzionalità).

Inoltre, anche laddove si riconoscesse che il d.lgs. n. 165 del 2001 contempla una «*riserva di contrattazione collettiva*» - e mettendo da parte le obiezioni che sarebbe possibile sollevare sulla legittimità costituzionale ovvero sulla medesima efficacia di una tale riserva, non essendo agevole ravvisarne un fondamento costituzionale - dovrebbe ritenersi che essa trova applicazione esclusivamente nei confronti delle leggi delle Regioni ordinarie, e non anche di quelle delle Regioni speciali.

Il d.lgs. n. 165 del 2001, mentre prevede che le proprie disposizioni vincolino le Regioni ordinarie in quanto «*principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost.*» - al contrario stabilisce che le Regioni speciali debbano conformarsi ai principi enunciati dalla legge delega alla base del processo di privatizzazione (art. 2, l. n. 421 del 1992), oltre che a quelli di cui all'art. 11, comma 4, l. n. 59

¹⁸⁵ Cfr. G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari 2011, 181: «*il rapporto tra contratto collettivo e legge, salvo diversa disposizione, è ispirato alla regola della derogabilità in melius/inderogabilità in peius [...]*».

del 1997.¹⁸⁶ Dunque, in tanto potrebbe ritenersi operante una «riserva di contrattazione collettiva» che trova applicazione nei confronti delle leggi delle Regioni speciali, in quanto la stessa sia deducibile direttamente dai principi e criteri direttivi di cui all'art. 2, l. n. 421 del 1992, e non esclusivamente dalle norme intervenute in attuazione dello stesso e dalle loro successive variazioni. Tanto che, il legislatore delegante si è limitato a stabilire che i rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni dovessero essere «richiamati sotto la disciplina del diritto civile e [...] regolati attraverso contratti individuali e collettivi» (art. 2, comma 1, lett. a, l. n. 421 del 1992): il che appare davvero riduttivo per affermare che in tal modo si sia voluto prevedere una riserva di competenza in favore dei contratti collettivi. Si deve riconoscere, infatti, che l'obiettivo che la legge delega ha voluto perseguire sia stato piuttosto quello di fare in modo che i rapporti di lavoro con le amministrazioni pubbliche venissero disciplinati in via diretta dai contratti collettivi, allo stesso modo dei rapporti di lavoro tra soggetti privati, ed a differenza di quanto accadeva nel precedente sistema, basato sulla l. n. 93 del 1983: la quale stabiliva che alla fase della negoziazione con i sindacati dovesse accompagnarsi un atto della pubblica amministrazione che ne accogliesse gli effetti.¹⁸⁷

Tuttavia, anche nell'ipotesi in cui si affermasse che tra i principi della l. n. 421 del 1992 si collochi quello di una riserva in favore della contrattazione collettiva, non per tale motivo l'autonomia delle Regioni speciali rispetto alla materia dei rapporti di lavoro con il proprio personale potrebbe considerarsi inferiore a quella delle Regioni ordinarie, facendo di conseguenza operare la clausola di equiparazione di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001. Per le Regioni

¹⁸⁶ Art. 2, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001 («Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost.. Le Regioni ordinarie si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica»).

¹⁸⁷ Art. 6, l. n. 93 del 1983.

ad autonomia ordinaria, infatti, l'ostacolo a regolare i rapporti di lavoro con il proprio personale discenderebbe direttamente da una norma costituzionale (quella che riserva alla legge dello Stato la materia dell'ordinamento civile), invece, per le Regioni speciali deriverebbe esclusivamente da una disposizione legislativa, e, quindi, potrebbe cessare con l'intervento di un successivo atto di legislazione ordinaria.

Infine, è opportuno domandarsi come mai la sentenza *de qua* abbia potuto dare per assodato che la condizione della Regione Sardegna - e, implicitamente, di ogni altra regione speciale- possa essere equiparata a quella delle Regioni ordinarie per quanto concerne la competenza in materia di personale.

Si può ipotizzare che ciò sia derivato dalla circostanza che già nella sent. n. 274 del 2003 la Corte costituzionale aveva avuto modo di esaminare la problematica della «*sopravvivenza*» alla riforma del Titolo V del 2001 della competenza legislativa «*piena*» della Regione Sardegna in materia di stato giuridico ed economico del personale regionale, decidendola in senso negativo. E' opportuno evidenziare, però, che in quella circostanza la Corte era pervenuta a tale conclusione, argomentando che lo stato giuridico ed economico del personale regionale non fosse collocabile in nessuna delle materie elencate nei commi 2 e 3 dell'art. 117 novellato e fosse ricompreso, pertanto, nella nuova potestà legislativa residuale delle Regioni ordinarie (ritenuta più estesa di quella «*piena*» delle Regioni speciali).¹⁸⁸

Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha successivamente del tutto cambiato indirizzo, precisando - come più volte ribadito- che i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti, inclusi quelli regionali, in quanto assoggettati

¹⁸⁸ Corte cost. sent. n. 274 del 2003: «[...] - ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - la particolare "forma di autonomia" [...] emergente dal nuovo art. 117 Cost. in favore delle Regioni ordinarie» [il riferimento è alla potestà legislativa residuale: n.d.a.] «si applica anche alle Regioni a statuto speciale, come la Sardegna, ed alle Province autonome, in quanto "più ampia" rispetto a quelle previste dai rispettivi statuti. Da questa ricostruzione [...] discende che - essendo la materia dello stato giuridico ed economico del personale della Regione Sardegna, e degli enti regionali, riservata dall'art. 3, lett. a), dello statuto alla legislazione esclusiva della Regione, ed essendo l'analoga materia, per le Regioni a statuto ordinario, riconducibile al quarto comma dell'art. 117 - la tesi sostenuta nel ricorso, secondo cui la legge regionale avrebbe dovuto rispettare le disposizioni statali recanti norme fondamentali di riforme economico-sociali, non può essere accolta».

al regime privatistico, sono riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva della legge statale. Il che, probabilmente avrebbe dovuto portare la Corte, non solo a non dare più per assodato che la posizione delle Regioni speciali, per quanto concerne la competenza a regolare il proprio personale, sia equiparabile a quella delle Regioni ordinarie, ma piuttosto a pervenire alla soluzione contraria. Dunque, ciò porterebbe ad assimilare «*al ribasso*» l'autonomia speciale a quella ordinaria: in senso contrario, dunque, alla *ratio* degli artt. 116 Cost. e 10, l. cost. n. 3 del 2001, da cui, infatti, si evince non solo una «*clausola di equiparazione*» - destinata ad intervenire tutte le volte in cui il Titolo V contempla condizioni di autonomia più favorevoli - ma anche una clausola «*salva-specialità*», deputata ad essere applicata qualora siano invece gli statuti speciali a stabilire condizioni di più ampia autonomia.¹⁸⁹

5. L'importanza delle funzioni provinciali nelle Regioni a statuto speciale

La pronuncia della Corte Costituzionale del 17/07/2007 n. 286, contiene in motivazione diversi riferimenti alla sentenza n. 238 del 2007. Si è in presenza di due decisioni con cui la Corte si è espressa su due leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia che stabilivano in merito al regime degli enti locali (9 gennaio 2006, n. 1 - Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia) e alle funzioni nel settore di urbanistico (13 dicembre 2005, n. 30 - Norme in materia di piano territoriale regionale).

Le problematiche prospettate dal Governo in sede di impugnativa concernevano innanzitutto la qualificazione dell'ente Provincia nell'ambito dell'ordinamento definito nella legislazione di una Regione a statuto speciale e, dunque, veniva posta in evidenza nella pronuncia costituzionale, dopo la

¹⁸⁹ Secondo S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*, 159, anzi, «*l'effetto più rilevante prodotto dall'art. 10 [...] è, non tanto l'estensione del riparto di competenze ordinario, quanto (in combinato con il comma 1 dell'art. 116 n.f.) la conservazione del principio di specialità e, con esso, del valore prescrittivo dei cataloghi di materie contenuti negli Statuti speciali*».

revisione del Titolo V, la peculiare competenza attribuita a questo dalla l. cost. 23 settembre 1993, n. 2 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige) in materia di *«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»*, al fine di assimilare la posizione delle quattro regioni speciali a quella della Regione Siciliana.

Sul punto, va precisato che la competenza in materia di *«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»*, collocata negli elenchi della competenza primaria stabilita dagli statuti speciali, non può essere assimilata alla competenza esclusiva siciliana, sebbene la differenza sia stata tralasciata dalla Corte.

In tale direzione muovono il diverso regime dei limiti che contraddistingue la competenza primaria delle regioni speciali e quella esclusiva della Regione siciliana. Infatti, tale distinzione trova una conferma, oltre che nella l. cost. n. 2 del 1993, anche nella l. cost. n. 2 del 2001, la quale, mentre ha influito sulla norma relativa ai limiti alla competenza primaria (sostituendo all'espressione: *«dello Stato»*, quella: *«della Repubblica»*), ha lasciato immutato quanto statuito dall'art. 14 dello Statuto della Regione siciliana (in forza del quale: *«L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie: ...»*).

Inoltre, si riconosce che la competenza di cui all'art. 15 dello Statuto della Regione Siciliana costituisce una particolare forma di competenza esclusiva, anche avuto riguardo a quella contemplata nell'art. 14, in quanto, in relazione a quest'ultima, i limiti non andrebbero ravvisati nelle probabili *«riforme agrarie e industriali»*, ma soltanto nei *«principi generali»* stabiliti dalla stessa norma (come si desume anche dall'art. 16 dello Statuto), e cioè: a) la eliminazione nell'ambito della Regione siciliana delle *«circoscrizioni provinciali e degli organi ed enti pubblici che ne discendono»*; b) la disciplina dell'*«ordinamento*

degli enti locali... nella Regione medesima » fondato «sui Comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria».

A prescindere da tale puntualizzazione che, come sarà posto in luce, solleva la questione dei limiti alla potestà delle quattro regioni speciali in materia di ordinamento degli enti locali sotto un profilo diverso da quello considerato dalla Corte, è possibile evidenziare come le pronunce citate abbiano di fatto evitato di affrontare la problematica dell'inquadramento della Provincia nel sistema autonomistico sottoposta alla loro attenzione e come, mediante le pronunce dell'inammissibilità, abbiano consentito alle due leggi del Friuli Venezia Giulia di essere immuni dal vizio di costituzionalità, senza precisare i confini della potestà legislativa in materia.

5.1 In particolare: le due leggi regionali del Friuli Venezia Giulia

Delle due leggi regionali del Friuli Venezia Giulia, la prima ad essere stata adottata è la legge sul piano territoriale, presa in esame dalla sentenza *de qua*, la quale tralascia completamente le funzioni di pianificazione di area vasta tipiche delle Province e riconosce, in modo discorde ed illogico, il potere di pianificazione territoriale esclusivamente alla Regione e ai Comuni e la pianificazione intermedia e quella sovracomunale sempre e solo ai Comuni (art. 1 e art. 4).

L'intero sistema di pianificazione, contemplato dalla legge regionale, non considera l'ente Provincia (poche e poco rilevanti, tuttavia, sono le modifiche introdotte dalla successiva l. reg. FVG n. 5 del 2007): le forme associative di enti locali, ai fini della pianificazione territoriale non consentono alla Provincia di parteciparvi; non è previsto nessun tipo di intervento specifico della Provincia, la quale, tutt'al più, potrebbe operare allo stesso modo di tutti gli altri «*enti ed organismi pubblici*» (art. 8); la società di trasformazione urbana può essere istituita dalla Regione con la sola intesa dei Comuni (art. 11).

Con la successiva l. reg. n. 1 del 2006, contenente «*Principi e norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia*», analizzata con la sent. n. 238, il progetto di limitazione della funzione delle Province trova riscontro a livello di disciplina generale. Non è sufficiente, infatti, riconoscere in un articolo, in particolare l'art.2, che «*nel Friuli Venezia Giulia i Comuni, le Province e la Regione, quali espressioni della sovranità popolare, hanno pari dignità istituzionale*», se, poi, a ciò non si accompagna una normativa degli oggetti di disciplina conforme al principio autonomista e a quello della equiordinazione istituzionale. Infatti, la legge regionale citata non riconosce una effettiva tutela delle funzioni di attribuzione proprie e fondamentali dell'ente Provincia (artt. 8 e 17): essa non contiene alcun richiamo alle funzioni di attribuzione qualificabili come funzioni proprie della Provincia, ossia a quell'insieme di funzioni amministrative, importante sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo, che tradizionalmente sono esercitate dalla Provincia.

Questa trascuratezza, a prescindere dal fatto che possa considerarsi una disattenzione da parte del legislatore regionale, non consente di individuare in capo alla Provincia un insieme inviolabile di funzioni, avuto riguardo alle quali, in quanto si ricollegano alle peculiari connotazioni dell'ente e alla sua naturale inclinazione quale ente di riferimento per gli interessi di area vasta, sorgeva, con l'impugnazione della legge, il problema di garantire l'osservanza nei confronti di probabili privazioni troppo ampie da parte del livello di governo regionale.

Al riguardo, si osservi anche che, sebbene il comma 5 dell'art. 8 richiamava le funzioni fondamentali delle Province, tuttavia non prevedeva il riconoscimento delle stesse. Anzi, si deve ipotizzare che il comma 5 abbia fatto esclusivamente riferimento alla titolarità delle funzioni fondamentali «*riconosciute*» alle Province, implicitamente rinviando all'attribuzione compiuta dall'art. 17, in materia di «*funzioni della Provincia*». Ma tale norma, a sua volta, non solo non prevede nessun espresso richiamo alle funzioni di

attribuzione, ma, precisando che *«la Provincia esercita le funzioni e i compiti amministrativi definiti dalla legge»*, avuto riguardo all'opportunità del fondamento legale del potere amministrativo, solleva il dubbio che le funzioni riconosciute alla Provincia siano solo quelle ad essa attribuite dalla legge regionale, nei settori contemplati dalla medesima norma.

Tale perplessità, poi, è ulteriormente accresciuta da quanto stabilito all'art. 16, che, nell'attribuire al Comune tutte le funzioni amministrative che concernono i servizi alla persona, lo sviluppo economico e sociale e il governo del territorio comunale, fa salve esclusivamente *«le funzioni demandate dalla legge ad altri soggetti istituzionali»*; e dal comma 6 dell'art. 8, il quale esercita il potere della Regione di assegnare funzioni amministrative agli enti locali *«con leggi di settore»*, il cui modello ideale è, per la Regione Friuli Venezia Giulia, la legge sui piani territoriali n. 30 del 2005, che, come evidenziato, tralascia l'esistenza della medesima Provincia.

Per quanto concerne, inoltre, le norme sulle funzioni amministrative della Provincia, previste nell'art. 17, anche alla stregua dell'intervento legislativo realizzato con la l. n. 30 del 2005, esse risultano in conflitto con il contesto ordinamentale delle funzioni riconosciute alle Province in base alla legislazione statale prevista nel TUEL.

Innanzitutto, l'art. 17 tralascia di esaminare, e quindi nega, le funzioni di pianificazione territoriale della Provincia e la competenza della medesima in materia di definizione e applicazione del piano territoriale di coordinamento.

Oltre al piano territoriale di coordinamento, la legge tralascia di analizzare anche, tra le funzioni proprie della Provincia: la prevenzione delle calamità; la protezione e il potenziamento delle risorse idriche ed energetiche (praticamente la lett. *b* dell'art. 19 del TUEL); i servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica (funzione contemplata dall'art. 19 lett. *h* TUEL); la raccolta e l'elaborazione dei dati e l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali (vale a dire la lett. *l* dell'art. 19 del TUEL); l'esecuzione di opere di fondamentale interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo,

commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo (art. 19 comma 2 TUEL) e la raccolta e il coordinamento delle proposte formulate dai Comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione (art. 20 comma 1 lett. *a* TUEL).

Tali carenze, cui si affiancano alcune forme di attribuzione attenuata, sono state adottate a fondamento del ricorso dello Stato avverso la legge regionale, in quanto metterebbero in luce una limitazione costituzionale dell'autonomia delle Province friulane e di quella di Trieste.

5.2 Valutazioni della Corte Costituzionale

La Corte costituzionale in entrambe le pronunce evidenzia come non sia possibile *«richiamare, quanto meno in mancanza di adeguate motivazioni, disposizioni costituzionali quali l'art. 117 commi 2 e 3, o l'art. 118 Cost. avuto riguardo ad una Regione ad autonomia speciale investita di potestà legislativa primaria in materia sia di enti locali che di urbanistica e nella quale opera il principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative; sotto questo profilo, il limite andrebbe ravvisato nel modo in cui è stato scritto il ricorso, che non evidenzierebbe in alcun modo i motivi per cui si imporrebbe alla Regione Friuli-Venezia Giulia l'applicazione di disposizioni del titolo V della Costituzione, né in quale rapporto queste si pongano rispetto alle disposizioni previste nello statuto speciale, per cui tali lacune argomentative non consentirebbero di giudicare il merito delle censure»*.

Tale punto di vista che ridurrebbe le violazioni costituzionali contestabili, nell'ipotesi delle Regioni speciali, esclusivamente alle norme degli Statuti costituzionali è una delle posizioni prese nell'interpretazione del Titolo novellato, che ormai si configura come un principio. Al riguardo, il giudice costituzionale, tuttavia, sembra mitigare tale schema, in quanto non nega, di per sé, l'importanza delle disposizioni costituzionali; anzi, queste non possono

essere analizzate per la mancanza di idonee motivazioni formulate nel ricorso introduttivo.

A prescindere dal fatto, se il ricorso non era stato illustrato in modo corretto da non fare trapelare in modo chiaro il percorso logico interno alla *causa petendi*, è pacifico l'indirizzo giurisprudenziale in forza del quale affinché l'obbligo di esame da parte del giudice possa dirsi adempiuto è sufficiente il *petitum*, essendo rimesso al giudice il compito di precisare il diritto applicato nella decisione.

Inoltre, anche indipendentemente dall'aspetto meramente processuale, la tesi della Corte, sui giudizi concernenti le Regioni speciali, che dovrebbero essere comunque ed esclusivamente basati sulle norme dei rispettivi statuti, sembra priva di un'effettiva attendibilità sotto il profilo costituzionale. Infatti, secondo una precedente interpretazione fornita dallo stesso giudice costituzionale,¹⁹⁰ le norme dello statuto costituzionale assumono importanza, avuto riguardo alle disposizioni della Costituzione, per la parte che a questa derogano, ma non introducono un regime completamente diverso, tale da negare rilevanza alle disposizioni costituzionali; anzi tra Costituzione e Statuto speciale dovrebbe instaurarsi un rapporto di regola ed eccezione, che dovrebbe costituire il regime complessivo delle regioni a statuto speciale.

In tal modo, sicuramente l'attribuzione delle competenze è sempre stata derogatoria, sia rispetto alla vecchia, sia rispetto alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., ma il regime della legge delle Regioni speciali, in particolare dopo la revisione della l. cost. n. 2 del 2001, anche indipendentemente da quanto statuito dall'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, non nega che si debba fare riferimento anche a quella norma, ad esempio in relazione al suo primo comma, oltre che alle altre disposizioni dello stesso Titolo V, per accertare la legittimità della legge regionale.

Nello specifico, i medesimi statuti speciali, fatta eccezione per lo Statuto siciliano, stabiliscono che la potestà legislativa piena deve essere espletata sia

¹⁹⁰ v. sentt. Corte Cost. nn. 38 del 1957 e 9 del 1958

in conformità alla Costituzione sia ai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Il rinvio all'«*armonia con la Costituzione*» si riscontra anche nell'art. 123 Cost., con riferimento alla potestà statutaria delle Regioni di diritto comune. Ci si deve domandare se l'espressione riguardi sempre lo stesso limite o se sono configurabili tante «*armonie*» con la Costituzione, quante sono le volte in cui tale espressione compare nei testi costituzionali. Se, come appare, la prima soluzione è la più logica, allora la Corte dovrebbe non trascurare che «*il riferimento all'“armonia”, ben lontana dal ridurla, rafforza l'esigenza di puntuale osservanza di ogni disposizione della Costituzione, in quanto è finalizzata non solo a scongiurare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può sicuramente derivare armonia, ma anche ad evitare il pericolo che lo statuto, pur osservando la lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito*».¹⁹¹

Con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico, non più dello Stato, ma della Repubblica, si deve considerare che la Corte interpreti la terminologia, utilizzata nei quattro statuti speciali, come facente parte di un linguaggio normativo e, perciò, la reperi effettivamente come una constatazione di natura giuridica che richiama un preciso concetto giuridico. In tale contesto, allora, non si intuisce come si possano escludere le disposizioni costituzionali, quale fondamento normativo consono a dedurre, mediante il conosciuto procedimento di generalizzazione, dei principi giuridici adatti a ridurre la potestà legislativa delle regioni speciali.

Infatti, la Corte non trascurava completamente le disposizioni costituzionali. Così, ad esempio, in relazione all'art. 5 Cost. ricava dei limiti per le «*medesime potestà legislative esclusive della Regione, in quanto “principio generale dell'ordinamento giuridico della Repubblica”, in forza del quale tutte le Regioni debbono prevedere ed incoraggiare le autonomie locali*», ma esclude di fatto le altre norme costituzionali, in particolare quelle contenute

¹⁹¹ sent. Corte Cost. n. 304 del 2003, ma anche sentt. nn. 196 del 2003, 2 del 2004 e 12 del 2006.

nel Titolo V che riguardano le autonomie locali, e allo stesso modo fa con le disposizioni legislative statali dalle quali si evince la disciplina delle autonomie locali. In quest'ultima ipotesi, tuttavia, il giudice costituzionale sostiene che *«la legislazione fondamentale in tema di ordinamento degli enti locali fa salve le “attribuzioni contemplate dagli statuti e dalle relative norme di attuazione” delle Regioni ad autonomia speciale¹⁹² per cui «la legislazione concernente gli enti locali della Regione Friuli-Venezia Giulia “non (sarebbe) vincolata al rispetto delle singole norme del testo unico degli enti locali, ma deve osservare il principio autonomistico o - meglio ancora – attraverso le sue autonome determinazioni deve promuovere la piena attuazione dell'autonomia degli enti locali”».*

Da quanto detto si evince che, l'iter seguito dal giudice costituzionale, sotto questo aspetto, non consente di definire il sistema dei rapporti tra *materia* degli «enti locali» e potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale. Innanzitutto, si deduce, ma in modo non convincente, dalla negazione dell'efficacia diretta della legislazione ordinaria statale per le Regioni a statuto speciale, la difficoltà di trarre i principi generali dell'ordinamento giuridico (che sicuramente include anche e soprattutto quella legislazione) concernenti la materia in esame.

Se quanto affermato fosse vero e, soprattutto, se il ragionamento potesse essere esteso alle altre materie elencate negli statuti costituzionali, alle Regioni differenziate non si riconoscerebbe mai la possibilità di enunciare dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Dunque la Corte, nella motivazione delle due sentenze analizzate, giunge ad interpretare in modo contrastante la medesima l. n. 2 del 1993, in quanto, una volta scomposto l'ambito da cui è possibile dedurre i principi, non sarebbe corretto riconoscere che questa, come evidenzia la sua costante

¹⁹² si vedano l'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 267 del 2000; l'art. 1 comma 2 della l. 8 giugno 1990, n. 142 recante “Ordinamento delle autonomie locali”; l'art. 2 comma 4 lett. *q* della l. 5 giugno 2003, n. 131 recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3”».

giurisprudenza,¹⁹³ «avrebbe attribuito al legislatore delle Regioni ad autonomia speciale una potestà di disciplina differenziata rispetto alla corrispondente legislazione statale, fatta salvo l'osservanza dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato e dell'ambito delle materie riservate all'esclusiva competenza statale (definite sulla base di quanto stabilito negli statuti speciali)».

5.3 I poteri del legislatore delle Regioni a statuto differenziato

Se sembra corretto muovere dalla posizione, assunta dalla Corte nella sentenza n. 48 del 2003, in forza della quale con la previsione dell'art. 117 comma 2 lett. p) Cost., «la competenza primaria riconosciuta alle Regioni a statuto speciale in materia di ordinamento degli enti locali “non è interessata dalla riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti stabiliti dagli statuti”», non altrettanto ragionevole sembra affermare che si verifichi una rottura totale tra l'assetto generale delle autonomie locali, definito dal Titolo V, e quello differenziato delle Regioni speciali, in modo che in questi settori si possano configurare enti reputati, anche se assolutamente opportuni e ineliminabili, e quindi assicurati nella loro esistenza, per niente differenti nelle «funzioni proprie» e in «quelle fondamentali» rispetto ai comuni, alle province e alle città metropolitane delle Regioni ordinarie.

In particolare, pur riconoscendo che il legislatore delle Regioni speciali possa «distribuire diversamente i poteri di amministrazione locale», non può riconoscersi che lo stesso legislatore possa conformare gli enti territoriali che rappresentano la Repubblica, negandogli alcuni poteri che individuano il loro modo di essere, anche ed in particolare dopo una serie di riforme legislative (l. nn. 59 e 127 del 1997, d.lgs. n. 112 del 1998, d.lgs. n. 267 del 2000) e costituzionali (l. cost. n. 1 del 1999; nn. 2 e 3 del 2001), che ha voluto porre l'amministrazione locale (Comuni e Province) a fondamento del sistema

¹⁹³ sentt. nn. 48 del 2003, 230 e 229 del 2001, e 415 del 1994.

amministrativo ed, in particolare, del sistema di fornitura *«delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali che devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale»*.

Non va tralasciato, inoltre, che il legislatore delle Regioni speciali non è tenuto solo ad osservare l'armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento giuridico, ma anche delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nel cui elenco dovrebbe ricomprendersi anche il diverso ordine dei poteri pubblici.

Desto stupore, infatti, leggere che nelle motivazioni il giudice costituzionale afferma che *«le sfere di maggiore autonomia introdotte dalla riforma del titolo V della Costituzione debbono essere valutate con esclusivo riferimento alle competenze regionali, e non già a quelle concernenti gli enti locali»*.

In realtà, una tale interpretazione potrebbe suggerirsi solo se dall'insieme delle disposizioni costituzionali potesse dedursi la convinzione dell'esistenza di un doppio regime degli enti locali: da un lato, questi dovrebbero reputarsi parti dell'ordinamento generale della Repubblica, secondo i precetti degli artt. 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. e dell'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001, e, in tale contesto, gli enti locali assumono quel particolare carattere che *Giorgio Berti* già da tempo ha definito *«anfibo»*,¹⁹⁴ in forza del quale la loro attività è in grado di congiungersi direttamente, e secondo i modi dell'autonomia, tanto alla legge dello Stato, quanto a quella delle Regioni; ed inoltre, secondo uno schema di ascendenza federale, nell'ipotesi delle Regioni a Statuto speciale, gli enti locali sarebbero da riqualificare come parti dell'ordinamento esclusivo delle Regioni, in un certo modo inaccessibile dall'ordinamento statale, sia ai fini della loro organizzazione e sia ai fini dell'espletamento delle funzioni amministrative.

Ma il rischio di una tale duplice interpretazione, se lo si dovesse riconoscere, potrebbe riguardare - almeno sotto un profilo formale - solo la Regione

¹⁹⁴ M. MICHETTI, *Regioni speciali e Titolo V: la Corte definisce i confini*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 12 e ss.

siciliana; pur sempre, non per un ipotetico carattere federale del patto di questa regione con lo Stato italiano, sottoscritto con lo Statuto il 15 maggio del 1946 (r.d.l. n. 455) e nel corso di un conflitto secessionista, ma per quanto stabilito da alcune disposizioni dello Statuto stesso che sono entrate a far parte dell'ordinamento costituzionale della Repubblica per effetto della l. cost. n. 2 del 1948, approvata dall'Assemblea costituente, alla quale il medesimo Statuto sin dall'inizio doveva essere assoggettato *«per essere armonizzato con la nuova Costituzione dello Stato»*.

Inoltre, anche a non volere individuare i risultati della conversione della legge costituzionale da ultimo citata (*«Lo Statuto della Regione siciliana, approvato con d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, fa parte delle leggi costituzionali della Repubblica ai sensi e per gli effetti dell'art. 116»*) - ampiamente esaminati dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza sullo Statuto siciliano (v. la sent. n. 6 del 1970) - e la prassi che ne è derivata, la quale ha di fatto equiparato anche nei limiti della potestà legislativa l'autonomia della Regione siciliana a quella di cui beneficiano le altre regioni speciali, le disposizioni degli artt. 15 e 16 dello St. Sic. sono state da sempre trascurate, non essendo stato adottato un solo atto finalizzato ad istituire i *«liberi Consorzi comunali»* e, per quel che concerne l'ente Provincia, già dalla l. reg. n. 9 del 1986 - con netto anticipo rispetto alla normativa statale - tale ente è stato rafforzato nell'ambito dell'ordinamento regionale siciliano ricorrendo ad un particolare decentramento (regionale) che ha trasferito in capo alle province un insieme di funzioni amministrative regionali, confermate dal riconoscimento alle stesse del nome di *«province regionali»*.

Se si nega, pertanto, che la posizione della Regione siciliana abbia comportato la creazione di uno speciale regime degli enti locali, a maggior ragione per le altre quattro regioni speciali non si può ipotizzare in alcun modo che la specifica competenza in materia di enti locali possa dare luogo ad una interpretazione in forza della quale tali enti non siano riconducibili -

limitatamente ai territori regionali presi in esame- all'ordinamento generale della Repubblica.

Pertanto, sia pure nell'ambito della specialità di tali regioni, non sembra che si possa negare l'estensione alle autonomie locali incluse nei loro territori delle disposizioni: dell'art. 114, che precisa e rafforza il principio autonomista dell'art. 5; dell'art. 117, nella parte in cui attribuisce la potestà normativa locale (comma 6 parte seconda); dell'art. 118, sia nel primo comma, in riferimento ai principi di attribuzione e conferimento, e sia nel secondo comma, con la previsione del regime delle funzioni proprie e di quelle attribuite; nonché delle norme relative all'autonomia finanziaria, che è orientata ad un regime di coordinamento unitario.

Tuttavia, se la posizione del giudice costituzionale dovesse essere seguita alla lettera e fino ai suoi estremi risultati, allora dovrebbe riconoscersi che, nell'ipotesi delle regioni a statuto speciale, la mancata applicazione dell'art. 118 comma 1 Cost. - anche per il continuo operare del principio del parallelismo – determinerebbe, inoltre, l'impossibilità della c.d. «*chiamata in sussidiarietà*».¹⁹⁵ Tale conseguenza non è stata mai dedotta dal giudice costituzionale, il quale, una volta riconosciuta la chiamata in sussidiarietà, l'ha fatta operare nei confronti di tutte le Regioni, sia ordinarie che speciali.

5.4 Il riferimento alle funzioni proprie delle province

Vi è un ulteriore aspetto che emerge dalle pronunce esaminate e che merita di essere analizzato.

L'Avvocatura dello Stato nei suoi ricorsi aveva evidenziato come l'art. 8 della l. FVG n. 1 del 2006, non contenesse alcun riferimento alle «*funzioni proprie*» delle province, nel cui elenco sarebbe rientrata anche l'adozione del piano territoriale di coordinamento e, per qualificarle, aveva richiamato il criterio in forza del quale tali funzioni dovevano essere assimilate ad «*una serie di*

¹⁹⁵ sentt. nn. 303 del 2003 e 6 del 2004

funzioni tradizionalmente riconosciute alle Province quali enti esponenziali di collettività».

La Corte, nel rigettare la questione di costituzionalità concernente tale aspetto, replica che «le “funzioni proprie” possono configurarsi in quelle fondamentali espressamente contemplate dall'art. 8, sebbene tale interpretazione sia stata elaborata con riferimento alle disposizioni del nuovo titolo V della Costituzione, escludendo che possa operarsi una distinzione fra le “funzioni fondamentali”, di cui all'art. 117 comma 2 lett. p), e le “funzioni proprie” degli enti locali, di cui all'art. 118 comma 2 Cost.».

Sicuramente, avuto riguardo alla definizione delle funzioni degli enti locali, la revisione del Titolo V, nel trasferire a livello di Carta costituzionale alcune norme della legislazione del c.d. «*federalismo a costituzione invariata*», insieme ad alcune norme emanate nei lavori della Commissione bicamerale di cui alla l. cost. n. 1 del 1997, non ha dato luogo ad un disegno organico, basato su un preciso riparto delle funzioni amministrative. Ed è colpa della dottrina non avere saputo interpretare correttamente il significato delle diverse norme costituzionali concernenti le funzioni amministrative, definite in alcuni casi come «*proprie*», in altri come «*conferite*»; oppure definite come «*fondamentali*», o «*attribuite*». Tanto più che alle diverse definizioni la Costituzione fa corrispondere regimi diversi, contemplando a volte l'intervento del solo legislatore statale, altre sia quello del legislatore statale e sia quello del legislatore regionale, ed altre volte ancora riconoscendo direttamente la titolarità di specifiche funzioni, senza la mediazione di alcun legislatore.

Indipendentemente da tale valutazione, però, la soluzione adottata dal giudice costituzionale non sembra accettabile, non solo in quanto apodittica, non fornendo alcuna delucidazione in merito all'equiparazione delle funzioni proprie con le funzioni fondamentali, le prime attribuite direttamente dalla norma costituzionale, le seconde demandate alla disciplina del legislatore statale, ma soprattutto in quanto, dopo avere compiuto questa limitazione, il giudice costituzionale non nega che il criterio tradizionale possa essere

richiamato per la individuazione delle funzioni locali. Illogicamente, infatti, la Corte, da un lato, attribuisce una *«inconfutabile discrezionalità... al legislatore statale nell'ambito della propria potestà legislativa»* che, per mezzo della *«stessa relativa discontinuità nel tempo delle scelte da esso effettuate con riferimento alla definizione delle aree di competenza dei diversi enti locali»*, non consentirebbe *«di parlare in generale di competenze tradizionalmente consolidate dei vari enti locali»*; e, dall'altro, non nega *«la efficacia del criterio tradizionale “per la definizione della nozione di autonomia provinciale e comunale”, ma tuttavia ne limita il ricorso “a quel nucleo fondamentale delle libertà locali che scaturisce da una lunga tradizione e dal decorso che esso ebbe durante il regime democratico”»*.¹⁹⁶

La deduzione della Corte in ordine alla mancata attribuzione delle funzioni di pianificazione territoriale in capo alle Province della Regione Friuli Venezia Giulia, è piuttosto riduttiva e di fatto evita la problematica sollevata. Infatti, il giudice costituzionale riconosce che, per accertare l'osservanza del principio di autonomia nei confronti degli enti locali, *«ciò che assume importanza non è la disciplina di un particolare settore o di uno specifico istituto, ma la complessiva definizione da parte della legislazione regionale della funzione della Provincia in termini effettivamente consoni alla sua natura di ente locale necessario di secondo livello: considerazione, che può essere svolta solo con riferimento alla complessiva legislazione sull'amministrazione locale per verificare la sua conformità al principio di autonomia»*.

La Corte tralascia di valutare che - se si pretende di legiferare in sintonia con il principio di autonomia - proprio le caratteristiche dell'ente locale rappresentano il dato tradizionalmente definito e la legislazione sulle funzioni (quanto meno su quelle proprie) dovrebbe intervenire, non già sotto il profilo della previsione o del conferimento, ma su quello, ben diverso, della disciplina modale.

¹⁹⁶ sent. n. 52 del 1969

5.5 Considerazioni conclusive

Non sembra incerto, infine, che la legislazione regionale alla quale si fa riferimento, e non interessata dalle sentenze della Corte, si possa collocare in una posizione politica piuttosto problematicamente sostenuta, sia pure per motivi diversi, dal Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia e dal Presidente della Regione Sardegna, e sfociata in parte nella c.d. «dichiarazione di Aosta» delle Regioni speciali (2 dicembre 2006), finalizzata a suggerire la sostituzione della rappresentanza elettiva nelle Province con una rappresentanza di secondo livello, ed in parte, nella proposta estrema dell'eliminazione delle Province, avanzata tanto dal Presidente di Confindustria, quanto da qualche leader politico.

In epoca statutaria fu largamente discussa l'eventualità di avere una rappresentanza di secondo livello nel caso delle Province, ed essa fu risolta attraverso il riconoscimento del carattere democratico degli enti territoriali. In tal senso, la dichiarazione di Aosta appare in conflitto con il principio democratico, oltre che con quello di autonomia.

Quanto, poi, alla possibilità di eliminare le Province (al riguardo si richiama la legislazione della Regione Friuli Venezia Giulia, che non potendole sopprimere le priva di rilievo istituzionale), è opportuno rilevare che in Italia non è stata compiuta ancora una idonea ricerca sul dimensionamento territoriale degli enti locali, avuto riguardo all'efficienza dell'organizzazione amministrativa. Inoltre, manca anche un puntuale calcolo degli enti pubblici configurabili tra il livello comunale e quello provinciale, creati su iniziativa del legislatore statale o regionale, come nell'ipotesi delle comunità montane, mediante la separazione di qualche funzione locale che viene soggettivizzata nell'ente medesimo. Da un'analisi superficiale, tali enti appaiono nell'ordine di oltre 2.000, le cui perdite e le cui inadeguatezze si sottraggono all'attenzione dell'opinione pubblica e della casta dei censori, in quanto si tratta di una dimensione tanto più poco tangibile, quanto valida sotto il profilo della clientela politica.

Quello che appare assodato è che la Provincia, fatte salve alcune rare ipotesi, derivanti dai più recenti scorpori territoriali, come nel caso delle nuove province della Regione Sardegna, rappresenta un ente caratterizzato da un'ampiezza territoriale e di popolazione tale da incentivare l'espletamento delle funzioni amministrative e la fornitura dei servizi pubblici, così come la messa in opera di infrastrutture.

CAPITOLO IV: GLI ORGANI REGIONALI DI GOVERNO TRA CONTINUITA' E INNOVAZIONE

1. Il potere esecutivo negli ordinamenti regionali

La riforma del 1999, operando una distinzione tra il modo di elezione del Presidente e quello di preposizione degli altri membri della Giunta e riconoscendo al Presidente – se eletto direttamente – il potere formale di nominare e revocare gli altri membri della Giunta, lo ha posto in una posizione formalmente differenziata rispetto a quanto accadeva in base agli statuti del 1971, che sviluppavano l'originaria indicazione costituzionale del 1947, in virtù della quale il Presidente della Giunta era eletto dal Consiglio regionale assieme agli altri membri della Giunta. Tuttavia l'organo cui è attribuito il potere esecutivo continua ad essere – secondo l'art. 121, anche dopo la revisione del 1999 – la Giunta regionale, mentre al Presidente spetta la direzione (ma non la determinazione) della politica della Giunta e la rappresentanza della Regione come ente.

Gli statuti si sono mossi nel quadro di questo assetto, che è più complesso di quanto si potrebbe percepire se ci si soffermasse solo sull'elezione diretta e sul potere di nomina e revoca. In altre parole, nonostante le formulazioni che ne sottolineano il ruolo direttivo, il Presidente della Giunta non è diventato un organo monocratico, ma continua ad essere il Presidente di un organo collegiale. Ciò è confermato dal fatto che gli statuti si sono in genere disinteressati di disciplinare la Presidenza intesa come complesso organizzatorio autonomo e distinto dalla Giunta nel suo complesso. L'unica struttura attraverso cui fa capolino negli statuti l'esigenza di consolidamento della Presidenza è il Sottosegretario alla Presidenza della Giunta, previsto dall'art. 45, 2° co., dello Statuto della Regione Emilia Romagna.¹⁹⁷ Tale sottosegretario, che può essere nominato dal Presidente, “partecipa alle sedute

¹⁹⁷ Nel 2007 tale figura è stata poi prevista, ma con legge (l. reg. 23.2.2007, n. 4), nella Regione Molise.

della Giunta pur non facendone parte” e riceve un trattamento economico fissato con legge regionale, allo stesso modo agli altri membri della Giunta.¹⁹⁸

1.1 Il Presidente della Giunta regionale

Il Presidente della Giunta si caratterizza in quanto, anche nell’ordinamento regionale antecedente alla riforma del Titolo V, assolve ad una duplice funzione, rivestendo non solo la carica di vertice dell’Esecutivo, ma anche quella di rappresentante della Regione.¹⁹⁹

Una parte della dottrina individuava una netta separazione tra le funzioni attribuite al Presidente in qualità di Presidente della Regione (le quali avrebbero dovuto, conseguentemente, essere esercitate indipendentemente da qualsiasi influenza politica) e quelle assegnate in qualità di Presidente della Giunta.²⁰⁰ La dottrina maggioritaria riteneva, invece, che la figura presidenziale doveva essere ricostruita unitariamente, poiché anche nella funzione di rappresentanza della Regione il Presidente avrebbe dovuto perseguire l’indirizzo politico della maggioranza. In ogni caso, se alcune di tali funzioni dovevano dar luogo ad atti dovuti, come tali non discrezionali,

¹⁹⁸ Art. 45, 3° co., e 45, 7° co., St. Emilia-Romagna. Tale sottosegretario alla Presidenza sembra una figura distinta dai sottosegretari nominati dal Presidente calabrese Agazio Loiero dopo la formazione della Giunta nel 2005.

¹⁹⁹ A tali cariche doveva e deve sommarsi anche quella di “capo dell’Amministrazione”: si veda, fra gli altri, per il vecchio sistema, PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1985, 356 ss. per il nuovo, D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2010, 292. Si noti che, come è stato rilevato da diversi Autori, la dizione “Presidente della Regione” è utilizzata dai testi normativi assai meno frequentemente di quella “Presidente della Giunta”; essa è impiegata soprattutto negli statuti speciali, mentre la Costituzione non la utilizza mai.

²⁰⁰ SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, Napoli, 1961, 66 ss., anche se l’a. ammette poi che il Presidente della Regione “finisce con l’essere legato alle forze politiche regionali di maggioranza anche quando deve realizzare gli interessi che trascendono l’attuazione dell’indirizzo politico delle stesse” e che, quindi, dovrebbe valutarsi sulla base della esperienza se egli sia in grado di esercitare correttamente attribuzioni contrastanti, quali quelle politiche e di garanzia, 154. Nel nuovo ordinamento regionale sostengono che la qualità di Presidente della Regione richieda l’astensione dalla partigianeria politica nell’esercizio dei compiti attribuiti in virtù di tale funzione RUGGERI, SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, 82 ss. e POGGI, *Forma di governo e processi normativi (artt. 16-57)*, in *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, a cura di PIZZETTI, POGGI, Torino, 2006, 37.

per altre non sarebbe stato possibile distinguere tra interesse della Regione e interesse politico della maggioranza.²⁰¹

La prima tesi dottrinarica risulta ispirata²⁰² ad un accostamento tra la figura del Presidente della Regione e quella del Presidente della Repubblica, che, però, non sembra appropriato. E' infatti vero che potrebbe ravvisarsi la coincidenza di alcuni poteri affidati ai due organi. Ma ciò scaturisce dal fatto che essi sono rappresentanti, l'uno della Regione, l'altro dell'unità nazionale, nonché Capo dello Stato. Non deve, pertanto, destare meraviglia la circostanza che si sia ritenuto necessario (o comunque opportuno) che a tali organi fossero riconosciuti alcuni poteri finalizzati a manifestare all'esterno la volontà, rispettivamente, della Regione e dello Stato come soggetti unitari.²⁰³ Se, da una parte, la dottrina maggioritaria ha posto in evidenza il carattere neutrale della figura del Presidente della Repubblica,²⁰⁴ dall'altra, deve affermarsi che, tale considerazione non trova accoglimento nell'ordinamento regionale, poiché il Presidente rappresenta la Regione proprio in considerazione della sua carica di Presidente della Giunta.²⁰⁵

Pur sembrando credibile che le funzioni di rappresentanza della Regione non siano riconosciute al Presidente della Giunta quale Capo dell'Esecutivo - componente dell'organo collegiale, ma quale organo monocratico di vertice

²⁰¹ In tal senso BARTOLE, *Giunta regionale* in *Enc. Dir.*, vol. XIX., Milano, 1970, PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 356, ANGIOLINI, *Gli organi di governo della Regione*, Milano, 1980, 46 ss., CARLI, *Art. 121 - 122*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BRANCA, Bologna, 1990, 96 ss.

²⁰² Per il solo SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, cit., 67.

²⁰³ Trattandosi di organi monocratici, essi sono in grado di manifestare unitariamente la volontà dell'Ente che rappresentano. Interessanti, in proposito, le osservazioni di DE PETRIS, *Bundesrat: istruzioni per l'uso* rinvenibile al sito *web* dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, sulle difficoltà incontrate nell'ordinamento tedesco con riferimento al voto dei *Länder* nel *Bundesrat*, i quali, pur essendo rappresentati da un numero che varia da tre a sei membri, sono costituzionalmente tenuti ad esprimere unitariamente il loro voto.

²⁰⁴ Si ricordi, in senso opposto, la nota teoria dell'Esposito, secondo il quale non si può negare la natura di organo politico nemmeno con riferimento al Presidente della Repubblica (ESPOSITO, *Capo dello Stato. Controfirma ministeriale*, Milano, 1962, 32).

²⁰⁵ La mancanza di un terzo organo, quale il Capo dello Stato, costringendo Giunta e Consiglio a fronteggiarsi "senza intermediari", faceva ritenere che la forma di governo regionale non potesse inquadarsi nel "sistema parlamentare tradizionalmente inteso": così, per il previgente ordinamento regionale, PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 284.

dell'ordinamento regionale,²⁰⁶ non si può negare che esse finiscano comunque per essere soggette al medesimo "regime" previsto per le altre funzioni assegnate al Presidente della Giunta.

L'esercizio "politicamente orientato" delle funzioni di rappresentanza della Regione, potrebbe, infatti, essere sanzionato, all'interno dell'ordinamento regionale, soltanto attraverso la approvazione di una mozione di sfiducia da parte della maggioranza assoluta dei Consiglieri regionali.

Pertanto, si osserva che, a seguito della adozione della nuova forma di governo da parte di tutte le Regioni ordinarie, la ambigua figura del Presidente della Regione potrebbe dare luogo ad ulteriori problemi. Infatti, mentre nel precedente regime si poteva affermare che il Presidente della Giunta, esercitando le sue funzioni di Presidente della Regione, aveva comunque interesse a dar voce alla maggioranza consiliare, dovendo perseguire l'indirizzo politico da essa suggerito, fatta salva la possibile sottoposizione a revoca (sfiducia),²⁰⁷ attualmente, invece, tale espediente sembra essere divenuto pressoché innocuo, essendo il suo esperimento connesso allo scioglimento dello stesso Consiglio regionale.²⁰⁸ Pertanto, la non partecipazione delle minoranze consiliari alle decisioni assunte dal Presidente²⁰⁹ può continuare a destare preoccupazione nel caso di funzionamento "fisiologico" del sistema: nelle ipotesi, dunque, di effettiva permanenza della "consonanza politica"²¹⁰ tra Consiglio regionale e Presidente della Giunta. In tal caso, infatti, è possibile immaginare che le funzioni presidenziali di rappresentanza della Regione saranno comunque

²⁰⁶ In tal senso OLIVETTI, *Il nuovo statuto della Regione Puglia in Studi e interventi* sul sito www.issirfa.cnr.it qualifica tali attribuzioni come "funzioni di «capo di Stato» a livello regionale".

²⁰⁷ Così CHEVALLARD, *La posizione del Presidente della Giunta regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 927.

²⁰⁸ Tanto che il meccanismo *aut simul stabunt, aut simul cadent* è stato considerato il principale strumento di stabilizzazione dell'Esecutivo, poiché lo scioglimento del Consiglio regionale conferirebbe alla sfiducia "una consistenza eminentemente virtuale (attesa l'improbabile propensione dei consiglieri regionali a provocare, con la caduta dell'Esecutivo, la propria anticipata cessazione)": in questi termini, D'ATENA, *Diritto regionale.*, cit., 289.

²⁰⁹ DEFFENU, *Art.121 in Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, Torino, 2006, 2419.

²¹⁰ L'espressione è utilizzata dalla stessa Corte costituzionale nella sent. 12 del 2006, n. 5 del cons. in dir.

esercitate nella direzione suggerita dalla maggioranza consiliare.

Nell'ipotesi in cui, invece, venisse meno quel "rapporto di consonanza politica" tra Consiglio regionale e Presidente della Giunta, pur senza espressa formalizzazione attraverso i rimedi delle dimissioni presidenziali o della sfiducia consiliare, sorgerebbe un ulteriore problema, in quanto il Presidente della Giunta potrebbe avvalersi dei poteri attribuitigli in qualità di Presidente della Regione in funzione "anti-consiliare", ossia in contrasto con la maggioranza all'interno del Consiglio regionale.²¹¹

In definitiva, se in passato si poteva affermare che la volontà della Regione poteva almeno corrispondere alla volontà della maggioranza dell'organo assembleare, attualmente, in un sistema in cui anche il Presidente è legittimato democraticamente e dotato di ampi e rilevanti poteri, può accadere che la volontà di quest'ultimo possa diventare la volontà della Regione.

I nuovi Statuti, una volta scelta la formula dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, hanno dovuto bilanciare gli ampi poteri ad esso riconosciuti.²¹² La rappresentanza della Regione ed alcuni dei poteri ad essa connessi, invece, sono riconosciuti automaticamente ed inderogabilmente dalla Costituzione al Presidente della Giunta, qualsiasi forma di governo la Regione abbia voluto assumere. Sarebbe stato opportuno, pertanto, far fronte a questo ulteriore rafforzamento del vertice dell'Esecutivo, prendendo in considerazione anche la possibilità che esso finisca per piegare i poteri attribuitigli in qualità di Presidente della Regione al fine di perseguire e

²¹¹ Uno scenario, questo, ancor più pessimistico di quello, già definito tale da SILVESTRI (*Relazione di sintesi* in RUGGERI, SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 211 ss.) nel prefigurare la legislatura regionale retta dall'"equilibrio del terrore", derivante dalla necessaria eliminazione reciproca legata sia alla sfiducia che alle dimissioni del Presidente della Giunta. Prefiguravano l'eventualità di scontro tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale MARIUCCI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale* in *Ist. Fed.* n. 6 del 1999, 246 che VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto* n. 2 del 2000, 219 ss.

²¹² Secondo BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010, spec. 197 ss., anche la rigidità della giurisprudenza costituzionale sulla forma di governo regionale ha ostacolato il "rafforzamento degli strumenti di controllo politico dell'esecutivo regionale e di sanzione della sua responsabilità politica".

realizzare un proprio programma politico, eventualmente divergente da quello sostenuto dalla maggioranza consiliare.

Alla luce di quanto detto sembra, doversi stabilire quali spazi siano lasciati aperti ad una valutazione politica da parte del Presidente della Giunta nell'esercizio dei poteri ad esso riconosciuti in qualità di Presidente della Regione.

Se vi fossero dei limiti all'esercizio di tali funzioni, e questi non dovessero essere rispettati si potrebbe avere, infatti, un "abuso di potere" da parte del Presidente, che potrebbe indurre ad una auto o, addirittura, etero - dissoluzione dell'apparato di governo regionale.

La previsione del potere del Presidente della Giunta regionale di promulgazione delle leggi regionali e di emanazione dei regolamenti della Regione è contenuta nell' art. 121, u.c. Cost. Non è, dunque, prevista la possibilità per gli statuti di attribuirle ad un diverso organo, mentre altri aspetti dell'istituto sono rimessi alla autonomia regionale. In particolare, gli statuti stabiliscono i termini entro i quali il Presidente deve procedere alla promulgazione delle leggi, invece, raramente hanno previsto anche la formula di promulgazione.²¹³ Dovrebbe ritenersi, in ogni caso, che le formule di promulgazione previste da leggi e statuti non abbiano carattere tassativo,²¹⁴ bensì meramente indicativo, "potendo essere legittimamente integrate con il riferimento a tutti i momenti in cui si sia storicamente articolato l'iter formativo della legge".²¹⁵ Tale *potestas variandi* del Presidente deve ritenersi rigorosamente limitata, dunque, all'attestazione del procedimento seguito per

²¹³ Art. 52 st. Emilia-Romagna, art. 33 st. Marche e art. 47 st. Piemonte. Lombardia e Toscana hanno previsto la formula di promulgazione, rispettivamente, con l. 3/2011, art. 3 (che inserisce l'art. 34 bis alla l. 30/1999) e con l. 55/2008, art. 17. Nelle altre Regioni dovrebbe continuare a trovare applicazione l'art. 11 della legge Scelba, come modificato dall'art. 9 della l. 131/2003, almeno fin quando non venga adottata apposita disciplina regionale.

²¹⁴ Come ha ritenuto l'Avvocatura dello Stato nel conflitto di attribuzione che ha dato luogo alla sent. 149/2009, rilevando che il Presidente della Regione "non ha utilizzato le formule tassative di promulgazione previste dagli artt. 4, 8 e 12 della l.r. 21/2002, creando un'altra formula di promulgazione...".

²¹⁵ Così D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1973, 974, ora in *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, 124.

la formazione della legge,²¹⁶ poiché, nonostante le varie formule promulgative contemplate dall'ordinamento, il potere promulgativo si caratterizza per una "sostanziale uniformità di contenuto".²¹⁷

Inoltre, è opportuno precisare che, a seguito dell'introduzione del ricorso in via successiva per l'impugnazione delle leggi regionali, non si pone più il problema della formula da utilizzare nel caso di delibere legislative parzialmente censurate dalla Corte costituzionale²¹⁸. Resta ferma, invece, la problematica della peculiarità del procedimento di impugnazione delle leggi siciliane, che resiste alla riforma costituzionale, e che porta ad affermare che il Presidente regionale possa giocare un non secondario ruolo di legislatore "negativo".²¹⁹

²¹⁶ In particolare, è da escludere che il Presidente possa incidere sul contenuto della legge: anche nel caso in cui siano inserite modifiche alla formula di promulgazione che mirassero a tale risultato, infatti, non si deve dimenticare che "tutto quel che non fa parte del testo che l'interprete può e deve ritenere deliberato «dal legislatore» non può dar vita a disposizioni" (CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative*, VI ed. aggiornata a cura di F. Crisafulli, Padova, 1993, 51).

²¹⁷ Così GIOCOLI NACCI, *Promulgazione*, in *Enc. Giur.*, vol. XXIV, Roma, 1991, 2, sottolinea che "in ogni caso l'organo che promulga da un lato attesta che la legge è stata approvata dall'organo competente secondo il procedimento prescritto, e dall'altro ne ordina la pubblicazione e l'esecuzione, ossia l'osservanza". Quanto alle diverse concezioni della promulgazione si vedano soprattutto BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano, 1955, GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957 ed ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano 1964.

²¹⁸ Come rilevano, fra gli altri, MABELLINI, *La promulgazione parziale nei rapporti tra Stato e Regioni: problematiche vecchie e nuove nella prospettiva delle riforme costituzionali*, in *Giur. cost.* 2000, 3384, OLIVETTI *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 408 e PANZERI, *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e sugli altri possibili istituti "compensativi"*, in *Le Regioni* n. 1-2 del 2005, 113. Il problema dell'annullamento parziale da parte della Corte costituzionale permarrrebbe con riguardo agli statuti. La questione è stata affrontata dalla Corte stessa nella sent. 445 del 2005, ove si sottolinea che, dopo l'annullamento parziale, il Consiglio può procedere ad una nuova deliberazione oppure prendere soltanto atto dell'effetto demolitorio prodotto dalla decisione. In ogni caso, le leggi regionali di disciplina del *referendum ex art. 123 u.c. Cost.* prevedono le diverse formule di promulgazione. Sui problemi connessi all'impugnazione in via preventiva degli statuti ordinari si veda SALAZAR, *Il "doppio circuito" nel controllo di costituzionalità in via d'azione: note problematiche sull'impugnazione in via preventiva degli statuti ordinari*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, tomo IV, 2107 ss.

²¹⁹ Ci si riferisce al noto problema della speciale disciplina relativa alla impugnazione delle leggi siciliane, in base alla quale la legge regionale viene impugnata in via preventiva dal Commissario del Governo e "può" (secondo la giurisprudenza costituzionale) essere promulgata decorsi trenta giorni dalla impugnazione, anche in mancanza di pronuncia della Corte. Di qui la prassi della promulgazione parziale, limitata, dunque, alle parti della delibera legislativa non sottoposte al giudizio di costituzionalità ed il consolidato indirizzo della Corte costituzionale nel senso di dichiarare cessata la materia del contendere, in quanto la mancata promulgazione equivarrebbe a rinuncia alle norme impuginate. Tale questione è stata diffusamente affrontata in dottrina; ci si limita a segnalare, in proposito, MANGIAMELI, *Promulgazione parziale di una legge siciliana retroattiva, in materia*

Dovrebbe poi osservarsi che, siccome nessuno statuto ha accolto l'istituto del rinvio presidenziale della legge regionale,²²⁰ la loro promulgazione rappresenta un atto dovuto. Questo non significa però, che il Presidente non abbia la possibilità di far valere un proprio indirizzo politico, divergente da quello del Consiglio regionale.

Si pensi all'ipotesi in cui l'atto di promulgazione viene adottato con ritardo. I termini entro i quali le leggi devono essere promulgate sono stabiliti dagli statuti e non dal Presidente.²²¹ Il ritardo deve essere valutato non solo avuto

urbanistica, in *Giur. cost.* 1979, 972 e ss., PALMERI, *La promulgazione parziale delle leggi regionali in Sicilia*, in *Le Regioni*, 1981, 965 e ss., PALMERI e TRAMONTANA, *Ancora in tema di promulgazione parziale di leggi regionali*, in *Le Regioni*, 1983, 486 e ss., VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come "legislatore negativo"*, in *Le Regioni*, 1983, 475 e ss., BERRETTA, *Il Presidente della Regione siciliana giudice della costituzionalità delle leggi regionali?*, in *Giur. cost.*, 1983, 1045 e ss., PALMERI, *Sulla promulgazioni di leggi siciliane impugnate*, in *Le Regioni*, 1990, 1285 e ss., DAL CANTO, *Il controllo sulle leggi siciliane oltre la cessazione della materia del contendere*, in *Giur. cost.*, 1996, 1952 ss., SALAZAR, *Il trucco c'è ... e si vede! Vita, morte e resurrezione delle leggi regionali siciliane tra impugnazione, promulgazione parziale e abrogazione*, in *Giur. cost.* 1996, 1104 ss e ID., *Ancora in tema di leggi regionali siciliane impugnate, abrogate e riapprovate, ovvero: può il legislatore essere ... "mobile qual piuma al vento"?*, in *Giur. cost.* 1996, 1826 ss., SCACCIA, *Promulgazione parziale e procedimento di controllo delle leggi siciliane: riflessioni in margine alla sentenza della Corte costituzionale n. 205 del 1996*, in *Giur. it.* 1997, I, 193 ss., MABELLINI, *La promulgazione parziale nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 3378 ss. Con riferimento ad un caso particolare di promulgazione parziale nella regione Sardegna, PUBUSA, *La promulgazione parziale delle leggi regionali in Sardegna*, in *Le Regioni*, 1986, 55 e ss. Si occupa di tale questione, successivamente al mutato regime di impugnazione delle leggi regionali, SALAZAR, *L'ord. 385 del 2006 della Corte costituzionale: tutto è cambiato nel giudizio in via principale perché nulla cambi nel controllo sulle leggi siciliane?* in *Giur. cost.* n. 6 del 2006, 4035 ss.

²²⁰ Si è discusso in dottrina, prima della adozione dei nuovi statuti, sulla legittimità/opportunità di inserire l'istituto del rinvio presidenziale delle leggi regionali a fronte della soppressione del controllo statale in via preventiva. Si vedano in proposito BARTOLE, BIN, FALCON, TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, 116, PANZERI, *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 103 ss., BIN, in RUGGERI, SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto alla ricerca di una nuova identità*, cit., 149 ss., CARETTI, TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 185, CATALANO, *"La presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, 153 ss., DEFFENU, *Art. 121*, cit., 2421. Si potrebbe pensare che la scelta di escludere tale potere sia dettata proprio dalla volontà di "tener fuori" il Presidente della Giunta da influenze dirette sulla potestà legislativa esercitata dal Consiglio regionale. Ma CHESSA, *La forma di governo sarda e il modello italiano di competizione politico-elettorale* in CHESSA, PINNA (a cura di) *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, 2008, 140, ritenendo che il potere di promulgazione implichi necessariamente anche quello di rinvio, si preoccupa, appunto, delle soluzioni idonee ad evitare il rischio che il Presidente si avvalga del potere di promulgazione per paralizzare l'attività legislativa del Consiglio. Sembra, tuttavia, da accogliere la diversa teoria in base alla quale il controllo sulla esistenza della legge deve considerarsi in maniera autonoma rispetto al controllo estrinsecato ai fini di un eventuale rinvio (in proposito, sulle due fasi del controllo, si veda S. PAJNO, *Art. 74*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, cit., 1448 ss.).

²²¹ I termini statutariamente prescritti variano da dieci a trenta giorni. Varia, soprattutto, il *dies a quo* di decorrenza dei termini stessi: a volte dalla "trasmissione del testo legislativo", più frequentemente

riguardo alla sua ampiezza, bensì anche in relazione agli effetti che esso produce sull'assetto delle fonti. Se da esso non dovesse derivare alcuna conseguenza, si sarebbe comunque in presenza di una irregolarità, ma potrebbe non esserci alcun interesse a farla valere. Se, invece, il ritardo servisse, ad esempio, ad impedire la produzione di effetti di una legge sgradita al Presidente, potrebbe aversi un conflitto politico²²² e si potrebbe anche

dalla approvazione. Si può notare che anche nel primo caso, comunque, il *dies a quo* sarebbe nella "disponibilità" del Consiglio (più precisamente dell'organo, interno ad esso, incaricato della trasmissione). Pertanto, non avrebbe qui ragione di porsi la problematica, molto discussa in dottrina con riferimento alla promulgazione delle leggi statali, sulla decorrenza del termine dall'approvazione della legge ovvero dalla trasmissione del messaggio (di avvenuta approvazione) da parte del Presidente della Camera che ha provveduto alla seconda approvazione. Infatti, tale speculazione dottrinale è stata determinata dall'esigenza di preservare al Presidente della Repubblica un congruo spazio di tempo ai fini della valutazione della necessità o meno di un rinvio della legge alle Camere. A livello regionale, non essendo previsto un potere di rinvio della legge, se il termine di promulgazione decorra dalla approvazione oppure dalla trasmissione del testo legislativo, non è pertanto rilevante. Potrebbe, quindi, notarsi, che la fissazione di un termine per la promulgazione della legge avrebbe la funzione, nell'ordinamento regionale, di garantire al Consiglio regionale tempi certi entro i quali ottenere la promulgazione. Simile garanzia sarebbe confermata anche dalla previsione, a volte contenuta negli statuti (es. art. 52 u.c. statuto Emilia-Romagna), della possibilità di stabilire un diverso termine di promulgazione riconosciuta alla maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale. Tali constatazioni farebbero anche propendere per la configurazione del termine di promulgazione della legge regionale come perentorio, avendo, appunto, l'unica funzione di garantire al Consiglio regionale un sollecito compimento delle attività dirette al risultato finale dell'entrata in vigore della legge. Anche se è vero che affermare la perentorietà del termine equivarrebbe a riconoscere al Presidente della Regione il potere di bloccare l'attività legislativa del Consiglio regionale. Vi è, poi, da ricordare che nell'ordinamento siciliano il termine di promulgazione, in virtù dell'orientamento giurisprudenziale, dovrebbe ritenersi ordinatorio: si veda, in particolare, SALAZAR, *L'ord. 385 del 2006*, cit., spec. 4043. Con riferimento alla promulgazione della legge statale, hanno affermato il carattere perentorio del termine: GROTTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73, 74*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BRANCA, Bologna, 1988, 209 e CICCONE, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, XXXVII, 107-108, ma solo nel caso in cui la legge sia stata trasmessa entro il termine dei trenta giorni. Per il carattere ordinatorio si vedano GIOCOLI NACCI, *Promulgazione*, cit., 6, ESPOSITO, *Invalità della pubblicazione di leggi delegate*, in *Giur. Cost.* 1959, 694 e AINIS, *Promulgazione ed entrata in vigore delle leggi di delega*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 695 ss., PAJNO, *Art. 74*, cit., ritiene che il termine abbia carattere perentorio con riguardo al rinvio ed ordinatorio con riferimento alla promulgazione, 1447.

²²² E' noto che simile conflitto relativo ad una divergenza tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale in ordine all'adozione di una legge si è verificato in Sardegna e si è risolto con la drastica misura delle dimissioni presidenziali e quindi con nuove elezioni di Presidente della Giunta e Consiglio regionale. In tal caso, però, il Presidente della Giunta non aveva alternative, essendosi trattato di un rifiuto da parte del Consiglio regionale di approvare una legge voluta (e ritenuta essenziale) dal Presidente stesso. Su tale vicenda si veda LEONE, *Lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali determinato dalle dimissioni del Presidente della Giunta: nuovi spunti interpretativi dopo il "caso Sardegna"*? in www.forumcostituzionale.it, ove si sostiene che proprio questo caso dimostrerebbe che il potere presidenziale di provocare lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale non si presti ad un uso "maggioritario" (poiché sarebbe necessario un "totale accordo tra il Presidente e la sua maggioranza), ma si inserisca nel disegno costituzionale di riforma, in base al quale nei casi di divergenza tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale sarebbe necessario il ripristino della sintonia attraverso il ricorso al corpo elettorale.

procedere ad una eventuale esperimento di rimedi giurisdizionali,²²³ oltre che, quale ultima soluzione, ricorrere al procedimento contemplato dal primo comma dell'art. 126 Cost.²²⁴

Sempre valide sembrano le riflessioni dottrinali circa l'individuazione dei casi(-limite) di legittimità del rifiuto di promulgazione: qualora, cioè, il Presidente si trovasse di fronte ad una legge inesistente.

Inoltre, tenuto conto della particolare responsabilità prevista dal primo comma dell'art. 126 Cost., il Presidente potrebbe rifiutare la promulgazione nei casi in cui ritenesse che la legge approvata dal Consiglio possa dar luogo ad una delle violazioni contemplate dallo stesso primo comma dell'art. 126 Cost., intendendo in questo modo evitare la propria rimozione e lo scioglimento del Consiglio regionale. Si potrebbe pensare, in questo caso, ad una sorta di rinvio anomalo, che, però, non sembra possa essere impedito al Presidente.

Fatte salve queste ipotesi, il rifiuto di promulgazione della legge si configura senz'altro quale atto contrario, non solo allo statuto, ma anche alla Costituzione. Nell'ipotesi di mancato ricorso ai rimedi interni all'ordinamento regionale, si potrebbe dunque utilizzare uno strumento estremo quale la rimozione "sanzionatoria" ai sensi del primo comma dell'art. 126 Cost.

In conclusione, il Presidente non dovrebbe influire né sul contenuto della legge deliberata dal Consiglio né sui tempi di entrata in vigore della stessa.

²²³ Sembra preferibile la tesi di un ricorso ai giudici comuni, piuttosto che alla Corte costituzionale (con riferimento alla pubblicazione, D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 188), accogliendo la teoria che esclude la promulgazione dal procedimento di formazione della legge. Nello stesso senso, sempre con riferimento alla pubblicazione, E. LUPO, *La nuova disciplina della pubblicazione degli atti normativi statali*, in *Giur. cost.* 1986, 1182-1183, che ricollega l'insorgenza di una responsabilità in capo al Ministro, ma non la conseguenza della illegittimità costituzionale della legge nel caso di violazione dei termini stabiliti per la pubblicazione e GROTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73, 74* cit., 230 ss., ravvisa una responsabilità giuridica (oltre che politica) del Ministro che ritardi la pubblicazione determinando un ritardo nell'entrata in vigore della legge; esclude, inoltre, che possa aversi un vizio di legittimità della legge, in quanto sarebbe illogico "colpire definitivamente una legge perché non ha potuto prontamente produrre i suoi effetti", venendosi così "ad attribuire in sostanza al Presidente e al Governo il potere di porre nel nulla la legge attraverso la propria inazione". Nello stesso senso anche AINIS, *Promulgazione ed entrata in vigore*, cit., 695 ss., rilevando il carattere ordinatorio del termine, ritiene che vi possa essere una responsabilità politica del Governo per i comportamenti diretti a ritardare la pubblicazione.

²²⁴ E' evidente che si tratterebbe di una misura da adottare in casi estremi, comportando lo scioglimento dello stesso Consiglio regionale.

Qualora ciò accadesse si verificherebbe, sotto il profilo formale, una violazione di norme statutarie e costituzionali, e sotto il profilo sostanziale si avrebbe una frattura nei rapporti tra Presidente e Consiglio regionale, che, se non sanata “dall’interno”, permetterebbe un ricorso allo scioglimento sanzionatorio *ex art.* 126, primo comma, Cost.

Quanto all’emanazione dei regolamenti regionali va precisato che nel sistema antecedente alla riforma, si riteneva che la promulgazione dei regolamenti regionali da parte del Presidente della Regione desse luogo a problematiche del tutto analoghe a quelle della promulgazione delle leggi, con l’unica differenza che il potere presidenziale di controllo nei confronti dei regolamenti avrebbe dovuto considerarsi ancor più ristretto rispetto a quello delle leggi, per effetto del più penetrante controllo di legittimità esercitato dalle Commissioni statali di controllo. Il termine “promulgazione” è stato sostituito con l’espressione “emanazione” dei regolamenti (art. 121, quarto comma, Cost.) per effetto della riforma costituzionale del 1999. Tale modifica ha sollevato diverse riflessioni dottrinali. Vi è stato, infatti, chi ha affermato che, anche in virtù di tale modifica, potesse derivare un’attribuzione diretta del potere regolamentare alla Giunta e che l’“emanazione” avrebbe garantito un ruolo “attivo” al Presidente della Giunta nel procedimento di formazione dei regolamenti.²²⁵ Altra parte della dottrina, invece, ha osservato che detta modifica rappresentasse solo una “precisazione terminologica priva di conseguenze pratiche”,²²⁶ riconoscendo al Presidente soltanto un potere analogo a quello di promulgazione (e quindi, non differente sostanzialmente dal potere che già possedeva nel regime precedente), consistente nel controllo

²²⁵ CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 102 ss., FALCON, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Reg.* n. 3-4-/2000, 607, TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2002, 420 ss. ma solo con riferimento alla plausibilità della tesi secondo la quale la sostituzione del termine “promulgazione” con quello “emanazione” possa significare attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta.

²²⁶ Così DEFFENU, *Art. 121*, cit, 2422.

formale dell'atto.²²⁷ La giurisprudenza costituzionale, pur non essendosi pronunciata sulla natura del “nuovo” potere di emanazione dei regolamenti attribuito al Presidente, ha negato che la riforma costituzionale avesse inteso riconoscere il potere regolamentare direttamente alla Giunta, precisando che la scelta concernente la sua attribuzione deve essere compiuta dagli statuti.²²⁸ In mancanza, pertanto, di espresse indicazioni da parte della Corte costituzionale, è possibile effettuare alcune osservazioni circa la possibile consistenza del potere presidenziale di emanazione dei regolamenti regionali.

Se si accoglie la tesi che vede nel potere di emanazione una partecipazione attiva del Presidente alla formazione dell'atto, si nota che essa potrebbe trovare applicazione soltanto qualora il potere regolamentare fosse attribuito alla Giunta. Inoltre, tale potere assumerebbe una consistenza diversa nei singoli ordinamenti regionali, a seconda dell'organo titolare della potestà regolamentare.²²⁹ Sembra, invece, poter condividere in ogni caso la tesi per la quale il potere di emanazione non si differenzerebbe da quello di promulgazione. Vero è, infatti, che nell'ordinamento regionale tale potere è espressamente attribuito al Presidente della Giunta (art. 121, co. 4, Cost.), ma gli è riconosciuto nella sua qualità di Presidente della Regione. Pertanto si potrebbe ritenere che, quale Presidente della Giunta, egli partecipi alla deliberazione dell'atto, e, solo successivamente, quale Presidente della Regione, provveda alla sua esternazione.²³⁰ E', quindi, evidente che il Presidente potrebbe influire sul merito del provvedimento fin tanto che agisca quale Presidente della Giunta ed in seno ad essa, mentre una volta che l'atto sia stato deliberato dall'organo collegiale, il Presidente sarebbe legittimato a rifiutare l'emanazione solo in presenza di gravi vizi di legittimità

²²⁷ BALBONI, MASSA, *Un giudizio amministrativo dal tono costituzionale: la potestà regolamentare regionale dopo la l. cost. n. 1 del 1999*, in *Le Reg.* n. 2-3 del 2002, 618 ss.

²²⁸ Sent. 313/ 2003.

²²⁹ O, addirittura, all'interno di un medesimo ordinamento regionale, quando la potestà regolamentare è divisa tra Giunta e Consiglio.

²³⁰ Mantiene rilievo, dunque, la distinzione tra deliberazione ed “emissione” della fonte regolamentare, poiché le due attribuzioni sono demandate ad organi diversi. Su tale distinzione cfr. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 51.

sopravvenuti.²³¹ Se il regolamento, infatti, è adottato dalla Giunta, è difficile ipotizzare che il Presidente possa opporvisi in sede di emanazione, sia perché, come evidenziato, ha partecipato alla sua deliberazione, sia perché contrapposizioni tra assessori e Presidente della Giunta possono essere facilmente risolte a favore e ad opera del Presidente stesso.

Tutto ciò, naturalmente, si può affermare sul presupposto della inesistenza di un potere regolamentare proprio del Presidente della Giunta.²³²

Così intesa l'estensione del potere di controllo presidenziale in sede di emanazione dei regolamenti, potrebbe sollevare qualche perplessità la constatazione che, una volta eliminati i controlli ad opera di organi statali sui regolamenti, la fonte regolamentare regionale sia difficilmente "controllabile".

233

Vi è inoltre da rilevare, però, che il timore della mancanza o insufficienza di strumenti di controllo sui regolamenti potrebbe attenuarsi in considerazione della ormai raggiunta consapevolezza circa l'impossibilità di adozione di regolamenti indipendenti.²³⁴

Va precisato che gli strumenti di controllo sui regolamenti esistono e potrebbero essere suddivisi in "endoregionali"²³⁵ ed "extraregionali": al primo gruppo appartiene il controllo affidato ai vari organi di garanzia statutaria. Tale controllo, tuttavia, non trova applicazione in tutte le Regioni, ha effetti

²³¹ VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale*, nel www.forumcostituzionale.it 16 ed in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, cit., tomo IV, 2339 ss.

²³² In dottrina, nel senso della esclusione del riconoscimento di un potere regolamentare proprio del Presidente: DE SIERVO, *Le potestà regolamentari* in RUGGERI – SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 169, ove esprime forti perplessità sull'opportunità di prevedere regolamenti presidenziali, poiché è già altrimenti assicurato un ruolo forte a tale organo ed in *Il potere regolamentare delle Regioni e degli Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* in *Atti del Seminario di studio*, Firenze, 14 giugno 2002, 11-12.

²³³ Si sofferma su tale problema, fra gli altri, MONE, *Il regolamento indipendente regionale tra unità e pluralismo delle fonti*, in *Politica del diritto* n. 2 del 2003, 268.

²³⁴ Tale possibilità era stata molto discussa in dottrina, ma la constatazione che nessuno statuto abbia contemplato tale tipologia di regolamento ha determinato l'esaurimento di ogni approfondimento dottrinale.

²³⁵ Si considera qui soltanto il controllo di legittimità, mentre tra le forme di controllo "politico" possono essere annoverati anche il *referendum* e i pareri delle commissioni consiliari.

diversi da Regione a Regione²³⁶ e non si estende a tutte le tipologie di regolamento; inoltre esso è finalizzato a garantire la conformità della fonte regolamentare alle norme statutarie. Il controllo esterno è senz'altro affidato al sistema (statale) di giustizia amministrativa,²³⁷ oltre che allo strumento del conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale.

Quanto al potere riconosciuto al Presidente della Giunta di indire le elezioni va precisato che, nel regime antecedente alla riforma costituzionale del 1999, tale potere era già riconosciuto al Presidente della Regione nelle Regioni ad autonomia speciale, mentre per le Regioni ordinarie trovava applicazione la disposizione dell'art. 3 della l. 108/1968 che statuiva che le elezioni regionali erano indette dal Commissario del Governo. A seguito della suddetta riforma costituzionale, la scelta dell'organo cui attribuire tale potere a volte è effettuata negli statuti,²³⁸ altre volte è compiuta (o ribadita rispetto a quanto già disposto nello statuto) dalla legislazione regionale elettorale.²³⁹ Non mancano ipotesi in cui entrambe le fonti non prevedono nulla in ordine a tale attribuzione ed, in cui trova applicazione la disciplina contenuta nella l. 108/1968, così come modificata dalla l. 131/2003 (art. 10, lett. f) in base alla quale l'indizione delle elezioni regionali, "fino alla data di entrata in vigore di diversa previsione contenuta negli statuti e nelle leggi elettorali", spetta al Rappresentante per lo Stato nei rapporti con il sistema delle autonomie.

Nella maggior parte dei casi, gli statuti o le leggi elettorali regionali affidano tale potere al Presidente della Giunta. La rilevata natura anfibia, induce, però, a valutare se questo potere possa essere influenzato dalla appartenenza politica

²³⁶ Ad es., l'art. 82 dello statuto umbro prevede un obbligo di riesame, l'art. 69 dello statuto dell'Emilia-Romagna, un obbligo di motivazione e l'art. 57 dello statuto calabro prevedeva l'obbligo di attenersi al parere.

²³⁷ Come è noto, serio limite alla possibilità di assicurare la "giustiziabilità" dei regolamenti (non solo regionali), è il regime di inoppugnabilità. Per un possibile rimedio a tale problema si veda MORBIDELLI, *La disapplicazione dei regolamenti nella giurisdizione amministrativa (ovvero del conflitto tra il principio di gerarchia delle fonti e il principio dispositivo)* in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, 1045 ss.

²³⁸ Art. 44, primo comma, statuto Abruzzo; art. 37, primo comma, lett. h, statuto Liguria; art. 51, primo comma, statuto Piemonte; art. 65, secondo comma, statuto Umbria.

²³⁹ 54 Art. 5, secondo comma, l.r. 2/2005 Lazio; art. 1, co. 6, l.r. 1/2002 Abruzzo; art. 7 l.r. 27/2004 Marche; art. 5, co. 2, l.r. 2/2005 Puglia; art. 4, co. 1, l.r. 25/2004 Toscana; art. 3, co. 4, l.r. 2/2010 Umbria.

del Presidente, in modo tale da sviarne (illegittimamente) l'esercizio, tenuto conto del fatto che, a differenza del vecchio sistema, le elezioni che devono essere indette riguardano anche la stessa carica di Presidente della Giunta.

Anche in questo caso, trattandosi di un atto dovuto, si deve ritenere che, qualora il Presidente si rifiutasse di adottarlo, sia possibile ricorrere al procedimento sanzionatorio di cui al primo comma dell'art. 126 Cost., essendo più difficile ipotizzare il ricorso al potere sostitutivo, come è avvenuto in passato.

Più complesso è il caso di ritardo nell'adozione dell'atto.

Infatti, non sempre i termini di adozione del decreto - previsti da statuti e, più frequentemente, da leggi regionali - sono tali da scongiurare qualsiasi discrezionalità del Presidente nel determinare la data di svolgimento delle elezioni. Più precisamente, nel caso di scadenza naturale del mandato, il Presidente ha generalmente un periodo di tempo piuttosto limitato per l'adozione di un decreto di convocazione dei comizi elettorali.²⁴⁰

Diversamente, nel caso in cui gli organi regionali vengano meno prematuramente, il termine di svolgimento delle elezioni non è predeterminabile. Infatti, sia la dottrina²⁴¹ che la giurisprudenza²⁴² hanno evidenziato che in tal caso è il decreto presidenziale, che deve intervenire entro i tre mesi, a stabilire la data di svolgimento delle elezioni.

Se, dunque, si ritenesse che, entro il termine di tre mesi, il Presidente sia normativamente vincolato ad adottare il decreto di indizione - e non che entro il medesimo termine le elezioni debbano svolgersi - , allora sarebbe possibile che il Presidente possa far slittare considerevolmente in avanti la data di effettivo svolgimento delle elezioni, con la possibilità di rimanere in carica

²⁴⁰ Sia l'art. 3 della l. 108/68 che le leggi regionali intervenute in materia stabiliscono che le elezioni potranno aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del quinquennio. Le elezioni dovrebbero quindi svolgersi nei tre mesi successivi a tale data o, comunque, alla scadenza del mandato. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 196 del 2003, ha infatti chiarito che in tal caso le elezioni devono aver luogo entro tre mesi e non semplicemente essere indette.

²⁴¹ Così STERPA, *Le dimissioni del Presidente della Regione Lazio a dieci anni da una riforma incompleta*, in *www.federalismi.it* n. 1/2010, 17.

²⁴² Si veda, ad es., TAR Lazio, II bis, n. 32212 del 10/09/2010.

fino alla elezione del nuovo Presidente (fatta salva l'ipotesi in cui vi sia stata sostituzione da parte del Vicepresidente).

Inoltre, da quasi tutti gli statuti è riconosciuto al Presidente della Giunta il potere di indire il *referendum* regionale.

L'arco temporale entro il quale può svolgersi il *referendum* è invece stabilito (come a livello statale con la l. 352/70) dalla legislazione regionale. Tale previsione soddisfa, in ogni caso, il principio di legalità. Tuttavia, non può ritenersi che anche lo spazio temporale prestabilito, seppure piuttosto breve, possa costituire efficace garanzia contro l'intromissione di interessi politici.

Sembrerebbe, pertanto, opportuno un correttivo di tale disciplina, magari prevedendo che il Presidente debba avvalersi, avuto riguardo alla scelta della data di svolgimento del *referendum*, di un parere dell'organo di garanzia statutaria, così come stabilito dall'art. 11, co. 5, della legge dell'Emilia-Romagna (8/2008).

Inoltre, la possibile tendenza del Presidente della Giunta a sfruttare a "fini politici" il margine di scelta discrezionale ad esso riconosciuto in ordine alla scelta della data di svolgimento del *referendum*, presuppone naturalmente che il Presidente possa essere eventualmente considerato responsabile sotto il profilo politico, ma non su quello giuridico.

Nell'ipotesi in cui, invece, il Presidente si rifiutasse o ritardasse oltre i termini stabiliti l'indizione del *referendum* e la fissazione della data, la sua responsabilità sarebbe, non solo politica ma, soprattutto, giuridica.

Di responsabilità giuridica dovrebbe, inoltre, parlarsi avuto riguardo alle violazioni che il Presidente possa eventualmente commettere in relazione alle diverse competenze ad esso attribuite dalla legislazione regionale di attuazione dei *referendum*.

Tuttavia, merita di essere richiamata la normativa regionale relativa alla possibilità di ritardare gli effetti abrogativi del *referendum*. Infatti, soltanto lo statuto del Lazio e quello umbro prevedono un unico termine di efficacia dell'abrogazione; lo statuto piemontese (art. 82), accanto al termine

“ordinario” di decorrenza dell’effetto abrogativo, prevede che il Presidente, sentita la Giunta, possa ritardare l’entrata in vigore dell’abrogazione per un termine non superiore a sessanta giorni.

Una delle novità di maggiore importanza introdotte dai nuovi Statuti con riferimento al *referendum* abrogativo, è stata quella di sottrarre il controllo delle richieste referendarie al Consiglio regionale, per riconoscerlo ai nuovi organi di garanzia statutaria, laddove istituiti.

Non sembrano destare preoccupazione i poteri di sollecitazione attribuiti al Presidente nei confronti degli organi di garanzia statutaria, spesso dovuti al solo fatto che il giudizio di tali organi è già compiuto - trattandosi di un giudizio di ammissibilità - nel momento in cui possono, eventualmente, intervenire nuovi fatti, che ne rendono necessario un ulteriore intervento.

Inoltre, va precisato che tutte le attività di controllo, e non solo quelle relative alla valutazione dell’effetto abrogativo dovuto all’intervento di nuove norme, presentano particolari aspetti di complessità.²⁴³ Potrebbe, pertanto sorgere qualche dubbio sulla opportunità di affidarli ad un organo politico, quale il Presidente della Giunta.

Un altro potere riconosciuto al Presidente della Giunta è quello concernente la convocazione del Consiglio Regionale.

Nell’ordinamento regionale antecedente alla riforma costituzionale, quasi tutti gli statuti riconoscevano al Presidente della Regione il potere di convocazione del Consiglio regionale per la sua prima riunione.²⁴⁴ Attualmente, invece, nessuno dei nuovi statuti adottati attribuisce tale potere al Presidente della Giunta, scegliendo, al fine di valorizzare l’autonomia dell’organo consiliare, di attribuirlo o al Presidente del Consiglio regionale uscente, oppure al Consigliere più anziano.

²⁴³ Da sempre sottolineati in dottrina, ma si veda in particolare, quanto alle attività menzionate nel testo, PINARDI, *L’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, 2000, spec. 101 ss.

²⁴⁴ Eccetto Abruzzo, Toscana e Veneto, che lo attribuivano al Presidente del Consiglio regionale uscente, e Liguria e Lombardia, che non prevedevano quale fosse l’organo titolare del potere.

Come previsto in passato, invece, i nuovi statuti continuano ad attribuire al Presidente della Giunta il potere di convocazione straordinaria del Consiglio. La ragione dell'attribuzione di tale potere era controversa in dottrina: alcuni ritenevano che anch'esso fosse riconosciuto al Presidente in virtù del suo compito di rappresentanza dell'intero ordinamento regionale,²⁴⁵ altri rilevavano che nel suo esercizio non potesse essere disconosciuto un interesse proprio dell'organo esecutivo.²⁴⁶

In effetti, sembra che tale istituto possa essere utilizzato al fine di perseguire una duplice finalità: l'interesse "politico" al suo esercizio emergerebbe come strumento di sollecitazione nei confronti del Consiglio da parte dell'Esecutivo regionale, per l'attuazione del programma politico.²⁴⁷ Quale strumento di tutela dell'intero ordinamento regionale, invece, potrebbe essere utilizzato dal Presidente della Giunta nelle ipotesi in cui gli altri soggetti, cui tale potere è anche riconosciuto in via preferenziale dagli statuti, non lo esercitassero.

Quanto, inoltre, al potere di decidere se ricorrere al Giudice delle leggi esso è attribuito, a livello costituzionale (l. cost. n. 1/1948, art. 2), alla Giunta regionale. La legge 87 del 1953 precisa, poi, che la questione di legittimità costituzionale è promossa dal Presidente della Giunta, previa delibera di quest'ultima (art. 32, co. 2, modificato dall'art. 9, co. 2, l. 131/2003).²⁴⁸

Non sembra, pertanto, possibile affermare che sia consentito agli statuti attribuire a qualsiasi altro organo il potere di deliberare in ordine alle azioni da promuovere innanzi alla Corte costituzionale.

Inoltre, il Presidente della Regione rappresenta l'ente di appartenenza all'interno delle diverse sedi collegiali interregionali e miste: vengono in esame, in particolare, la Conferenza permanente Stato-Regioni e la Conferenza unificata. Si deve ritenere che tale funzione non possa essere

²⁴⁵ SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, cit., 72.

²⁴⁶ GABRIELE, *Presidente della Regione*, cit., 14, BARTOLE, *Giunta regionale*, cit., 22.

²⁴⁷ Si veda DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale fra legislativo ed esecutivo*, in *Nuove regole per nuovi Consigli regionali, Quaderno 2009 Il Filangeri*, Napoli, 2010, 167 ss. per altri, analoghi, strumenti di sollecitazione riconosciuti all'Esecutivo.

²⁴⁸ Per quanto concerne il conflitto di attribuzione, le stesse regole sono previste dall'art. 39 della medesima legge n. 87.

attribuita istituzionalmente ad altri organi, essendo costituzionalmente stabilito che sia il Presidente della Giunta a rappresentare la Regione; resta ferma, naturalmente, la possibilità di delegare la rappresentanza nelle Conferenze ad Assessori.

Come è stato osservato, il Presidente della Giunta, all'interno della Conferenza, è investito contemporaneamente di tre compiti diversi: rappresenta la Regione, è esponente di (o comunque legato a) un partito politico e, quale membro della Conferenza, è parte del "sistema regionale".²⁴⁹ Da qui il dubbio che, nell'attività svolta in Conferenza, il Presidente possa perseguire interessi di partito anziché territoriali, tradendo il suo "mandato" di rappresentante della Regione.

La rappresentanza paritaria ed individuale dovrebbe servire a far emergere il punto di vista di ogni Regione, ma tale emersione dipende soprattutto dal *quorum* necessario per adottare i diversi atti: la previsione della regola maggioritaria, infatti, porta ad un appiattimento delle posizioni regionali.²⁵⁰ Tuttavia, nemmeno la previsione dell'unanimità risolve ogni problema: innanzi tutto, perché, non essendo previsto un *quorum* strutturale, l'atto si perfezionerebbe anche nel caso in cui fosse assente la maggioranza delle Regioni.²⁵¹ Vero è che la posizione unanime espressa in sede di Conferenza costituisce il frutto di trattative svolte dai Presidenti delle Regioni in altra sede: ci si riferisce, in particolare, alla Conferenza delle Regioni.²⁵² In seno a tale ultimo organo, dunque, dovrebbe emergere il punto di vista di ogni singola Regione, che poi confluirà nella posizione comune espressa dal "fronte regionale" in sede di Conferenza Stato-Regioni. Il regolamento interno

²⁴⁹ RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 228.

²⁵⁰ Così D'ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano 1988, ora in *Costituzione e Regioni*, cit., 65, MARINI, *La "pseudo collaborazione"*, cit., 348, ha proposto una ristrutturazione dell'organo in modo da riconoscere il diritto di parola, emendamento e voto ai singoli Presidenti, TAMBURRINI, *Quarto rapporto*, cit.

²⁵¹ Così DI COSIMO, *Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme* in *Le Regioni* n. 4/2003, 637.

²⁵² In tal senso, tra gli altri, BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.* n. 6 del 2002, 4185, RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 208, CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., 27.

adottato dalla Conferenza delle Regioni stabilisce sia il *quorum* strutturale che quello funzionale (art. 4). Quanto al primo, si prevede che la riunione sia valida con la presenza di almeno un terzo dei componenti (salvo che per sedute particolari, menzionate dal quinto comma dell'art. 4). In relazione al secondo, se la regola è quella del voto favorevole della maggioranza dei presenti, si prevede che gli accordi e le intese fra le Regioni e con il Governo sono valide con il voto favorevole di tutti i presenti. Altre due norme del regolamento sembrano rilevanti: il settimo comma dell'art. 4 stabilisce che “le determinazioni relative agli argomenti trattati dalle Commissioni sono adottate previo dibattito solo nel caso in cui lo richieda motivatamente un Presidente o un suo delegato” ed il dodicesimo comma dello stesso articolo dispone che “le Regioni impossibilitate a partecipare alle sedute dell'Assemblea con propri rappresentanti possono esprimere loro posizioni per iscritto, che vengono comunicate ai presenti”. Dunque, fondamentale è l'opinione espressa dalla singola Regione. E lo è anche perché la Corte costituzionale, in passato, ha “negato giustizia” alla Regione che, non avendo partecipato alla seduta della Conferenza Stato-Regioni, non abbia manifestato neppure il proprio dissenso.²⁵³

Al Presidente della Giunta, inoltre, spetta il potere di firma di accordi ed intese internazionali.

Qualche dubbio inizialmente ha sollevato la previsione costituzionale di un “potere estero” regionale (art. 117 u.c. Cost.) in considerazione dell'ampia formula con cui è stato configurato, tanto che la dottrina si è impegnata nella ricostruzione di esso in modo da evidenziare i limiti rinvenibili nel contesto costituzionale.²⁵⁴ Una volta individuata, dunque, la reale consistenza di tale

²⁵³ Si vedano le sentenze 206/2001, con nota di MARINI, *Il “plusvalore” dei termini di impugnazione e la degradazione (ad “inviti”) delle intese Stato-Regioni*, in *Giur. cost.* n. 3 del 2001, 1596 ss. e la n. 507 del 2002, con nota di DI COSIMO, *Procedure di decisione della Conferenza unificata*, cit. e BIN, *Le deboli istituzioni*, cit.

²⁵⁴ Per le prime osservazioni sul tema si vedano: BILANCIA, *Un nuovo ruolo per le Regioni in materia di rapporti internazionali?* (6 dicembre 2001) e *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali* (7 gennaio 2002), entrambi in www.statutiregionali.it, BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Ist. Fed.* n. 1 del 2002.

potere, ricavabile soprattutto dalla legge statale di attuazione dell'ultimo comma dell'art. 117 (l. 131/03, art. 6),²⁵⁵ è possibile verificare quali scelte spettano alle Regioni nella sua regolamentazione. Gli statuti regionali si limitano per lo più a ribadire quanto stabilito dalla Costituzione circa la competenza della Regione a concludere accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altri Stati.

Quanto al procedimento per la conclusione di tali accordi ed intese, spesso è prevista la loro ratifica con legge, similmente a quanto stabilito dall'art. 117, ottavo comma, Cost. per la ratifica delle intese interregionali. Maggiori informazioni su tale ultimo istituto si ricavano dalle (poche) leggi regionali di attuazione delle norme statutarie sul potere estero regionale.²⁵⁶ Da queste emerge che l'accordo o l'intesa vincolano la Regione solo a seguito di detta legge di ratifica. La previsione di una ratifica o approvazione con legge, chiaramente orientata al riconoscimento di un ruolo del Consiglio in materia di relazioni internazionali, potrebbe creare problemi nel caso in cui l'intesa o l'accordo, conclusi e perciò vincolanti sul piano internazionale, non vengano poi ratificati dal Consiglio. Pertanto sembra opportuno che, anche laddove non specificamente previsto normativamente, vi sia un ampio coinvolgimento del Consiglio in fase di trattative, in modo da scongiurare un rifiuto di adozione della legge di ratifica. Sia per l'esperienza dei c.d. trattati in forma semplificata a livello statale,²⁵⁷ sia per quanto effettivamente verificatosi in

²⁵⁵ Tale normativa ha superato pienamente il giudizio di costituzionalità: si veda in proposito soprattutto la sentenza n. 238 del 2004, commentata da AMBROSI, *Politica estera e "attività internazionale delle Regioni" in una sentenza interpretativa di rigetto sull'art. 6 della legge n. 131 del 2003*, in *Le Reg.*, n. 1-2 del 2005, 206 ss., BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia" (nota a Corte costituzionale 236/04, 238/04, 239/04 e 280/2004)*, in *www.forumcostituzionale.it.*, DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome (nota a Corte cost. 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258)* in *www.federalismi.it* 29 luglio 2004, RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte cost. 236, 238, 239 e 280/04)*, in *www.federalismi.it*, 29/7/2004.

²⁵⁶ Soprattutto dalla l. r. toscana n. 26 del 2009 e da quella dell'Emilia-Romagna, l.r. n. 16 del 2008.

²⁵⁷ BARBERA, *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quad. cost.* n. 3 del 1984, 450, ove si sottolinea che "la strada più importante seguita dal Governo per sottrarsi ai controlli del Parlamento è (...) quella di escludere (...) dall'ambito di applicazione dell'art. 80 gli «accordi in forma semplificata».

occasione di intese interregionali,²⁵⁸ non sembra, tuttavia, irrealistico immaginare che l'Esecutivo regionale possa tendere, casomai, ad evitare, per quanto possibile, il passaggio consiliare nella fase precedente alla stipula di accordi ed intese.

Quanto al potere di firma attribuito al Presidente della Giunta, esso sembra ridotto ad una mera esternazione della volontà di impegnarsi sul piano internazionale dell'Ente regionale. Il Presidente, quindi, partecipa attivamente alla formazione di accordi e intese internazionali, nella sua qualità di componente/Presidente della Giunta (che è l'organo titolare del potere estero), e li conclude, attraverso l'esercizio del potere di firma (salvo delega ad un assessore), in qualità di Presidente della Regione. L'attività di controllo all'interno dell'ordinamento regionale,²⁵⁹ invece, deve ritenersi assolta dall'Assemblea legislativa, attraverso l'adozione della legge di approvazione o ratifica, per quanto concerne la conformità dell'accordo all'indirizzo legislativo. Pur essendo espressamente previsto dal solo statuto campano,²⁶⁰ dovrebbe essere sempre possibile una sollecitazione dell'intervento degli organi di garanzia statutaria per valutare il rispetto delle norme statutarie da parte di singoli accordi od intese, prima che vengano firmati.

Pertanto, non può riconoscersi alcun parallelismo tra il "potere estero" riconosciuto al Presidente della Repubblica ed il potere di firmare intese ed accordi riconosciuto al Presidente della Regione. Infatti, il primo, secondo la dottrina maggioritaria, attraverso la ratifica esercita un vero e proprio controllo sugli accordi internazionali,²⁶¹ mentre il potere di firma, generalmente

²⁵⁸ Per un caso di intesa fra Regioni, non sottoposto a ratifica consiliare, che ha provocato una interpellanza da parte di alcuni consiglieri regionali, si veda la documentazione in www.issirfa.cnr.it, alla sezione *Osservatorio sulle Regioni*, tema *La cooperazione interistituzionale*.

²⁵⁹ Il controllo da parte dello Stato, infatti, interviene già nella fase delle trattative, ai sensi dell'art. 6 della l. 131/03.

²⁶⁰ L'art. 57, co. 2 prevede che la Consulta di garanzia statutaria esprima pareri anche in ordine agli schemi di accordo con Stati esteri e di intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

²⁶¹ Tra gli altri, DE VERGOTTINI, *Politica estera e interventi del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.* n. 3/1984, 496 e GALEOTTI, *Brevi note in tema di "potere estero" e divisione del potere nella Costituzione italiana*, in *Studi in memoria di Pietro Gismondi*, Milano, 1988, spec. 284-285, LABRIOLA, *Ratifica* in *Enc. giur.*, vol. XXVI, 1991, 2, il quale ricorda che il Presidente della

riconosciuto al Presidente della Regione, dovrebbe rappresentare una semplice manifestazione del consenso della Regione stessa ad assumere un vincolo sul piano internazionale.

1.1.1 L'elezione diretta del Presidente

La l. cost. n. 1/1999 ha profondamente innovato sul piano dei rapporti tra gli organi necessari della Regione, indicati all'art. 121 Cost., ovvero il Consiglio regionale, la Giunta regionale e il Presidente della Giunta regionale, ed ha finito con il fare di quest'ultimo l'organo centrale della forma di governo regionale. Infatti, mentre nel «vecchio» art. 122 Cost. era previsto che il Presidente e i componenti della Giunta fossero eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti – la forma di governo regionale potendo così oscillare tra una forma di governo parlamentare e una forma di governo parlamentare a tendenza assembleare – il «nuovo» art. 122 Cost. stabilisce che il Presidente della Giunta regionale sia eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo Statuto regionale, approvato a norma del «nuovo» art. 123 Cost. dalle Regioni medesime, disponga altrimenti.

Inoltre, è previsto che, fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti, i Presidenti delle Giunte regionali siano eletti direttamente in base alla normativa transitoria contenuta nell'art. 5 della l. cost. n. 1/1999.

Il fatto che lo Statuto regionale possa derogare all'elezione diretta, tuttavia, non comporta però che la Regione sia assolutamente libera di scegliere la propria forma di governo, in quanto l'art. 126, co. 2, Cost. prevede esplicitamente la possibilità per il Consiglio regionale di esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale. Di conseguenza, la scelta della forma di governo regionale si riduce a due: o, in linea con quanto previsto per Comuni e Province, l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo, con il mantenimento di un rapporto fiduciario con

Repubblica “agisce nella posizione tipica di garanzia, dal punto di vista dell'ordinamento interno, e come organo di rappresentanza dello Stato nei rapporti internazionali”.

l'organo legislativo, secondo il meccanismo del c.d. *simul stabunt, simul cadent* (la sfiducia da parte del Consiglio regionale comporta la rimozione del Presidente della Giunta regionale e l'automatico scioglimento del primo *ex art.* 126, co. 3, Cost.; sono equiparate alla sfiducia consiliare la morte, l'impedimento permanente e le dimissioni volontarie da parte del Presidente della Giunta regionale); o una forma di governo parlamentare classica, con l'elezione del Presidente della Giunta regionale da parte del Consiglio regionale (in questo caso, la Costituzione non impone che la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale comporti lo scioglimento automatico del Consiglio regionale). Le Regioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria, non possono muoversi liberamente al di fuori di questa scelta dicotomica, tant'è che la giurisprudenza costituzionale non ha esitato a censurare i ripetuti tentativi, da parte degli statuti regionali, di derogarvi, introducendo i meccanismi più diversi. Peraltro, va detto che ad oggi tutte le Regioni hanno adottato una forma di governo riconducibile al primo tipo (elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale e sua eventuale sfiducia comportante anche lo scioglimento del Consiglio regionale), il che ha fortemente potenziato il primo a scapito del secondo.

Organo motore della Regione, quindi, è diventato non più il Consiglio regionale, ma il Presidente della Giunta regionale.

Inoltre, il «nuovo» art. 122 Cost. prevede che il Presidente della Giunta regionale, se eletto a suffragio universale e diretto, possa nominare e revocare gli altri componenti della Giunta regionale. È controverso se questo potere di nomina e di revoca sia configurabile anche in caso di elezione consiliare del Presidente, ma la dottrina maggioritaria è di avviso contrario.

Inoltre, va precisato che prima dell'intervenuta riforma, la disciplina del sistema di elezione regionale era riservata alla competenza esclusiva dello Stato, il quale è intervenuto al riguardo con due fondamentali leggi: la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme

per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario – c.d. “*Tatarellum*”).

1.1.2 L’elezione a turno unico o con ballottaggio

Come poc’anzi precisato estrema rilevanza assume l’art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 che ha stabilito che fino all’adozione dei nuovi Statuti (ovvero di una delibera statutaria stralcio che disciplini la forma di governo)²⁶² e delle nuove leggi elettorali, “l’elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali”.

L’art. 5 non si è limitato però a costituzionalizzare il c.d. “*Tatarellum*” ma, al fine di dare immediata attuazione alla previsione costituzionale dell’elezione diretta del Presidente della Giunta, ha introdotto significative e innovative modifiche. In particolare, ha previsto che i capilista delle liste regionali siano i candidati alla Presidenza e che colui che ottiene il maggior numero di consensi sia proclamato direttamente Presidente della Giunta.

Tuttavia, attraverso un particolare meccanismo, è stato garantito un seggio sicuro anche al candidato alla carica di Presidente della Giunta che ha ottenuto un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto.

Pertanto, deve ritenersi che la sola approvazione dello Statuto da parte delle Regioni ordinarie non poteva e non può considerarsi a tutt’oggi condizione sufficiente per porre fine al descritto regime transitorio, dovendo considerarsi necessaria anche l’approvazione della legge elettorale regionale.

Secondo la Corte Costituzionale la *ratio* della citata norma costituzionale transitoria va individuata nella volontà del legislatore costituzionale di “*evitare che il rapporto tra forma di governo regionale – la quale, ai sensi dell’art. 123, primo comma, Cost., deve essere determinata dagli statuti delle*

²⁶² Corte cost. sent. n. 304 del 2002

singole Regioni – e legge elettorale regionale possa presentare aspetti di incoerenza dovuti all’inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda. È noto infatti che la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest’ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche. L’entrata in vigore e l’applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originari di disfunzionalità, sino all’estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall’art. 123, secondo e terzo comma, della Costituzione.” ²⁶³

Il sistema elettorale definito dal c.d. “*Tatarellum*” (legge n. 43 del 95) era ed è di tipo misto, “proporzionale a premio di maggioranza variabile”.²⁶⁴ E infatti, l’80% (quattro quinti) dei seggi²⁶⁵ è assegnato con il metodo proporzionale del quoziente corretto (quoziente Hagenbach-Bischoff),²⁶⁶ sulla base di liste provinciali concorrenti e, successivamente, con recupero dei seggi e dei voti residui in sede di collegio unico regionale; mentre il restante 20% (un quinto) dei seggi è assegnato con sistema maggioritario sulla base di liste regionali

²⁶³ sent. n. 4 del 2010

²⁶⁴ R. D’ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE – R. D’ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Il Mulino, Bologna, 2000.

²⁶⁵ Nella formulazione originaria dell’art. 122, primo comma, Cost. era la legge della Repubblica a dover fissare il numero dei Consiglieri e l’art. 2 della legge n. 108 del 1968 stabilì il numero dei consiglieri in base ad un meccanismo di corrispondenza a fasce di popolazione: 80 membri nelle Regioni con popolazione superiore a 6 milioni di abitanti; 60 nelle Regioni con popolazione superiore a 4 milioni di abitanti; 50 nelle Regioni con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti; 40 nelle Regioni con popolazione superiore ad 1 milione di abitanti; 30 in tutte le altre Regioni.

²⁶⁶ Il quoziente Hagenbach-Bischoff si differenzia dal quoziente naturale, dato dal rapporto tra il totale dei voti (V) espressi a livello circoscrizionale e il numero dei seggi (S) da assegnare nella circoscrizione [$Q = V/S$], poiché è calcolato dividendo il numero dei voti circoscrizionali per il numero dei seggi in palio nella circoscrizione aumentato di una unità [$Q = V/S+1$]. Il quoziente corretto è minore rispetto a quello naturale e determina perciò numeri interi più elevati (corrispondenti al numero di seggi assegnati a ciascuna lista), favorendo, una maggiore distribuzione dei seggi nella prima fase del procedimento, a livello circoscrizionale.

concorrenti (c.d. “listini”) collegate alle liste provinciali unite tra loro in coalizione.

L’attribuzione del premio di maggioranza varia nei seguenti modi, in funzione del

risultato ottenuto dalla coalizione collegata al candidato Presidente risultato vincitore:

- se la coalizione collegata a quest’ultimo ottiene una percentuale di seggi pari o superiore al 50% del totale dei seggi assegnati al Consiglio, la quota maggioritaria è fissata al 10% e sono proclamati eletti i candidati compresi nella lista regionale fino alla concorrenza di tale percentuale. Il restante 10% è ripartito, invece, proporzionalmente tra tutte le liste provinciali non collegate alla lista regionale vincitrice, in base al totale dei voti ottenuti nello scrutinio proporzionale, utilizzando la formula dei quozienti interi e dei più alti resti;²⁶⁷

- se la coalizione collegata al candidato Presidente vincitore ottiene su base circoscrizionale una percentuale di seggi inferiore al 50% dei seggi, la quota maggioritaria (pari al 20%) è attribuita per intero alla lista regionale del medesimo

Presidente.

Inoltre, è prevista una eventuale attribuzione di una quota aggiuntiva di seggi, rispetto al numero prestabilito dei membri del Consiglio, al fine di consentire, in ogni caso, alla coalizione vincitrice di avere un numero di seggi pari al 55% del totale dei seggi del Consiglio, se la lista regionale ha ottenuto meno del 40% dei voti, ovvero al 60% del totale dei seggi, se la medesima ha conseguito un numero di voti pari o superiore al 40%.

Per quanto concerne la soglia minima di accesso alla ripartizione dei seggi (c.d. clausola di sbarramento), è previsto che non sono ammesse al riparto (e, pertanto, non debbono essere calcolate ai fini della individuazione del quoziente) le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto, nell’intera regione,

²⁶⁷ La previsione di un premio dimezzato è considerata uno dei principali difetti della legge, in quanto penalizza le coalizioni che a livello circoscrizionale “vincono troppo”.

meno del 3% dei voti validi, a meno che sia collegato a una lista regionale che ha superato la percentuale del 5%.

La votazione per l'elezione del Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta (vale a dire il capolista della lista regionale) avviene su di una unica scheda e l'elettore può esprimere un solo voto di preferenza per uno dei candidati compresi nelle liste provinciali.

Infine, è riconosciuta all'elettore la possibilità di esprimere il voto anche in maniera disgiunta, ossia votando per un candidato Presidente (e per la sua lista regionale) non collegato alla lista provinciale prescelta.

Contemporaneamente o successivamente all'approvazione da parte dello Stato dei nuovi principi fondamentali in materia (legge 2 luglio 2004, n. 165, recante "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione"),²⁶⁸ alcune Regioni, nell'ultimo scorcio della VII legislatura regionale, hanno messo mano al sistema elettorale regionale (qui inteso in senso lato). In particolare, si è trattato di sei Regioni: la Toscana (l.r. 13 maggio 2004, n. 25, l.r. 23 dicembre 2004, n. 74, l.r. 17 dicembre 2004, n. 70), la Puglia (l.r. 28 gennaio 2005, n. 2), il Lazio (l.r. 13 gennaio 2005, n. 2), la Calabria (l.r. 7 febbraio 2005, n.1), l'Abruzzo (l.r. 13 dicembre 2004, n. 42) e le Marche (l.r. 16 dicembre 2004, n. 27).

Tuttavia, di queste Regioni solo le prime quattro sono potute andare alle urne nell'aprile 2005 avvalendosi della disciplina elettorale di nuova approvazione; mentre l'Abruzzo e le Marche sono state costrette a tornare sui propri passi, in quanto - non avendo un nuovo Statuto entrato in vigore - non potevano legittimamente discostarsi dalle leggi nn. 108 del 1968 e 43 del 1995 (se non per aspetti di dettaglio, come ebbe a chiarire la Corte costituzionale nella sent. n. 196 del 2003).

²⁶⁸ Per una approfondita analisi dei principi dettati dalla legge quadro statale si rinvia a B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005. Inoltre, per quanto riguarda la delicata questione relativa al limite del numero dei mandati del Presidente della Giunta (previsto all'art. 2, comma 1, lett. f, della legge n. 165) e sulla sua applicabilità vedi B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 249-250.

Altra importante differenza è quella concernente la tecnica con cui le Regioni legiferarono in materia: la Toscana e le Marche adottarono testi nuovi ed organici, mentre le altre Regioni, abbandonata l'idea di approvare leggi elettorali organiche, si sono limitate ad interventi parziali che - come nel caso dell'Abruzzo, della Puglia e del Lazio - hanno dato vita ad un esempio non certo brillante di tecnica legislativa. E infatti, quest'ultime, da un lato, hanno recepito la normativa statale in materia e, dall'altro, hanno disposto la sostituzione di parti di essa, dando *“vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza: così quelli che riguardano ad esempio, oltre che [...] la durata in carica del Consiglio, di cui all'art. 3, i ricorsi giurisdizionali, di cui all'art. 19, o le norme sullo svolgimento contemporaneo delle elezioni regionali, provinciali e comunali, di cui agli artt. 20 e 21.”*²⁶⁹

Nel merito, tutte leggi regionali approvate hanno adottato formule elettorali miste, ossia proporzionali con premi di maggioranza in grado di garantire alla coalizione vincitrice almeno il 55% dei seggi in Consiglio.²⁷⁰ Per quanto riguarda, in particolare, il meccanismo di attribuzione del premio, la Toscana, le Marche e la Puglia hanno fatto registrare, rispetto al *“Tatarellum”*, l'abolizione del *“listino”*.

Risulta, invece, più limitato il numero delle Regioni che nel corso delle VIII legislatura hanno legiferato per la prima volta sul sistema di elezione alle cariche regionali. Infatti, fatta eccezione per la legge della Regione Piemonte che ha previsto l'esonero dalla sottoscrizione per determinate liste (l.r. 29 luglio 2009, n. 21 *“Disposizioni in materia di presentazione delle liste per le elezioni regionali”*), le uniche due Regioni ad aver disposto significativamente

²⁶⁹ Corte cost. sent. 196 del 2003

²⁷⁰ La Toscana ha previsto inoltre un *“premio di minoranza”* al fine di garantire alle apposizioni almeno il 35% dei seggi.

in materia sono la Campania (l.r. 27 marzo 2009, n. 4 “Legge elettorale”)²⁷¹ e l’Umbria (l.r. 4 gennaio 2010, n. 2 “Norme per le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale”). La Regione Emilia-Romagna, invece, si è limitata a recepire, con un articolo della legge finanziaria, la disciplina contenuta nella legislazione statale (art. 53, l.r. 22 dicembre 2009, n. 24).

Un discorso a parte merita la Regione Basilicata che, non tenendo conto dei precedenti e della giurisprudenza costituzionale contraria, ha apportato delle modifiche alla legislazione nazionale in aspetti tutt’altro che di dettaglio (eliminando il “listino”) senza aver ancora approvato il nuovo Statuto. La legge regionale in questione - la n. 3 del 19 gennaio 2010 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta Regionale e dei Consiglieri Regionali, ai sensi della Legge 2 luglio 2004, n. 165 - Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione) - è stata così prontamente impugnata dal Governo ed il Consiglio regionale lucano ne ha posticipato, da ultimo, l’applicazione alle elezioni per la X legislatura (l.r. 5 febbraio 2010, n. 9, Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 3 del 19 gennaio 2010).

La Regione che sembra essersi discostata maggiormente dal “*Tatarellum*” è la Campania che, oltre ad aver abbandonato il tradizionale meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza basato sul “listino”, ha anche previsto un eventuale “premio di minoranza”, nonché norme innovative finalizzate a riequilibrare la rappresentanza politica dei due sessi all’interno del Consiglio regionale (avvallate dalla Consulta con la sent. n. 4 del 2010).

La legge della Regione Umbria, nonostante lasci invariati l’impostazione data dalla normativa nazionale ed il “famigerato listino”, si caratterizza per importanti novità, come la previsione di una soglia minima di seggi garantita per le minoranze. Sotto il profilo della tecnica utilizzata va evidenziato che il

²⁷¹ Modificata con legge regionale del 21 gennaio 2010, n. 4 (Modifica all’articolo 2 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (legge elettorale).

legislatore umbro abbia perpetuato l'errore commesso dalle Regioni Puglia, Lazio e Abruzzo, ed posto in luce dalla Corte costituzionale (sent. n. 196 del 2003), in quanto ha recepito la normativa statale in materia provvedendo, al contempo, alla sostituzione di parti di essa.

Va, inoltre, rilevato che nel corso dell'VIII legislatura, la Regione Toscana (l.r. 5 agosto 2009, n. 50 "Modifiche alla legge regionale 13 maggio 2004, n. 25 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale),²⁷² la Regione Puglia (art. 37, l.r. 31 dicembre 2009, n. 34) e la Regione Calabria (l.r. 6 febbraio 2010, n. 4 "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1, recante Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)²⁷³ hanno modificato, più o meno marcatamente, le loro leggi elettorali disponendo:

- la soppressione del "listino" regionale, con conseguente attribuzione del premio di maggioranza alle liste provinciali (Calabria);
- l'innalzamento delle clausole di sbarramento e l'adeguamento della legge elettorale alla riduzione del numero dei consiglieri prevista con revisione dello Statuto (Toscana);
- la riproposizione o l'estensione dell'esonero dalla sottoscrizione degli elettori per determinate liste (Puglia e Calabria).

Un elemento che accomuna tutte le Regioni in esame è l'aver legiferato sul finire della legislatura, in un arco temporale che va da circa un anno a poche settimane prima delle elezioni (in un caso, addirittura, ad elezioni già

²⁷² Nonché la l.r. 14 dicembre 2009, n. 75 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2009), con cui è stato modificato l'art. 13 della l.r. 74/2004, relativo ai rimborsi.

²⁷³ Al fine di porre rimedio ad un errore di tipo numerico e ad una dimenticanza presenti nella legge regionale 4 del 2010, il legislatore calabrese ha modificato la stessa con la legge regionale 12 febbraio 2010, n. 6. Inoltre, la Regione Calabria ha anche approvato la l.r. 17 agosto 2009, n. 25 per la partecipazione dei cittadini alla selezione delle candidature alla Presidenza della Giunta Regionale (c.d. "primarie"), la quale è stata impugnata dal Governo e su cui pende attualmente il giudizio della Corte costituzionale. Tale legge è stata modificata dalla legge regionale 20 ottobre 2009, n. 38 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 agosto 2009, n. 25, recante "Norme per lo svolgimento di elezioni primarie per la selezione di candidati alla elezione di Presidente della Giunta regionale") e, infine, dalla legge regionale 17 agosto 2009, n. 25 (Disposizioni transitorie alla legge regionale del 17 agosto 2009, n. 25) che ne ha posticipato l'applicazione a decorrere dall'inizio delle IX legislatura.

indette!),²⁷⁴ evidenziando, ancora una volta, la grande difficoltà di attuare delle riforme elettorali se non in prossimità dell'appuntamento elettorale.

Essendo venuta meno la competenza dello Stato in merito alla composizione delle Assemblee regionali contemplata dal vecchio art. 122, comma 1, Cost., la fonte cui oggi compete determinare il numero dei membri del Consiglio è lo Statuto regionale.²⁷⁵

Fatta salva ogni considerazione sull'innalzamento del numero dei consiglieri previsto da molti Statuti e sulla riduzione che in alcune Regioni è stata attuata nel corso della VIII legislatura, in questa sede è opportuno evidenziare come la sovrapposizione tra art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, nuova potestà statutaria e mantenimento – imposto o voluto - del sistema elettorale previsto dal “*Tatarellum*” ha determinato, sotto tale profilo, non pochi problemi sul piano del coordinamento tra le diverse fonti. Si pensi al fatto che molti dei nuovi Statuti (fanno eccezione quelli dell'Abruzzo, Calabria, Liguria, Lombardia, Toscana e Umbria) determinano in maniera fissa il numero dei consiglieri, mentre l'art. 15 della legge n. 108/1968 prevede, sia pur in via eventuale, l'attribuzione di una quota aggiuntiva di seggi al fine di permettere alla coalizione vincitrice di conseguire la maggioranza qualificata dei seggi.

Tenuto conto che la legislazione nazionale continua ad essere applicata nella gran parte delle Regioni in possesso del nuovo Statuto, o perché queste non hanno approvato una propria legge elettorale (Piemonte), o perché i legislatori regionali hanno recepito o rinviato alla “legge Tatarella” senza tenere fisso il numero dei componenti il Consiglio (Puglia, Emilia-Romagna e Lazio), è opportuno domandarsi se l'assegnazione di una quota aggiuntiva di seggi alla maggioranza non creerebbe “una situazione in cui la legge elettorale viola lo

²⁷⁴ Nella Regione Calabria il decreto di convocazione dei comizi per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale è stato adottato dal prefetto di Catanzaro (in qualità di Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie) l'8 febbraio 2010 e l'ultima modifica alla legge elettorale reca la data del 12 febbraio 2010, giorno della promulgazione (la penultima era del 6 febbraio).

²⁷⁵ Corte cost. sent. n. 3 del 2006

Statuto, conducendo potenzialmente ad un numero di consiglieri superiore rispetto a quello previsto dallo Statuto.”²⁷⁶

Nelle precedenti elezioni regionali del 2005 l’esigenza di assegnare seggi aggiuntivi in Regioni in cui trovava applicazione il nuovo Statuto non si è posta concretamente,²⁷⁷ ma non è da escludere che tale possibilità possa oggi verificarsi (come accaduto in Abruzzo nel 2008),²⁷⁸ avuto riguardo anche al mutato assetto di aggregazione partitica che vede in alcune Regioni la presenza di terzi poli rilevanti.²⁷⁹

Tuttavia, se tale possibilità dovesse verificarsi, le soluzioni adottabili potrebbero variare da Regione a Regione. Va precisato, infatti, che in Emilia - Romagna ed in Puglia l’attribuzione di una eventuale quota aggiuntiva di seggi è, in diversa misura, fatta salva dallo stesso legislatore regionale (per cui si potrebbe dubitare, semmai, della legittimità costituzionale di tali previsioni), mentre nel Lazio –tenuto conto che il legislatore regionale non statuisce nulla al riguardo- la questione andrebbe affrontata a livello interpretativo e ricadrebbe, pertanto, sull’Ufficio centrale regionale.

Una valutazione a parte merita poi la Regione Piemonte in quanto, non avendo esercitato la propria competenza elettorale in maniera sufficiente da porre fine al regime transitorio dell’art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, si pone il problema di stabilire se la fonte competente ad individuare il numero dei

²⁷⁶ Così B. CARAVITA, *Le Regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, in ID (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, cit., p. XI. Vedi anche G. TARLI BARBIERI *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei Consiglieri regionali*, cit., p. 131 e M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statale e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, p. 271.

²⁷⁷ In Piemonte fu assegnata una quota aggiuntiva di seggi che portò i consiglieri da 60 a 63, ma occorre tenere presente che il nuovo Statuto (legge statutaria 4 marzo 2005, n. 1, pubblicato sul BUR del 7 marzo 2005) entrò in vigore a ridosso delle elezioni quando ormai i seggi erano già stati determinati sulla base dell’art. 2 della legge n. 108.

²⁷⁸ Qui però il problema non si è posto, in quanto lo Statuto della Regione Abruzzo, all’art. 14, comma 2, stabilisce espressamente che la legge elettorale possa prevedere l’attribuzione di seggi aggiuntivi al fine di garantire la formazione di una stabile maggioranza in seno al Consiglio.

²⁷⁹ Della risoluzione del problema si era fatto carico il progetto di legge C 2669, a firma dell’On. Calderisi, che all’art. 3 stabilisce: “1. All’elezione dei consigli regionali delle regioni il cui statuto determina il numero dei componenti il consiglio regionale non si applica la disposizione dell’aumento del numero dei seggi assegnati al consiglio di cui all’articolo 15, quindicesimo [rectius: quattordicesimo] comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108.”

consiglieri è il nuovo Statuto o l'art. 2 della legge n. 108 del 1968.²⁸⁰ È evidente, infatti, che se si desse preferenza alla seconda interpretazione l'eventuale assegnazione di una quota aggiuntiva di seggi non creerebbe alcun problema dal punto di vista della gerarchia delle fonti. A tale riguardo, ci si limita a sottolineare in questa sede che il richiamato art. 5, comma 1, ha sì costituzionalizzato le “*modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali*”, e non l'intera legislazione nazionale sulle elezioni regionali, ma l'“irrigidimento” transitorio se dovesse essere esteso – per dirla con la Consulta (sent. n. 196 del 2003) – a tutto ciò che è “direttamente o indirettamente implicato nell'art. 5”, ben potrebbe includere anche il numero dei consiglieri, essendo questo nella “legge Tatarella” intimamente connesso al meccanismo del premio di maggioranza.²⁸¹

Come si è avuto modo di precisare l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 riserva un seggio al candidato alla carica di Presidente che ha raggiunto un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto, in modo tale da garantire la presenza in Consiglio del capo della principale forza di opposizione. Si tratta di una scelta conforme con l'assetto bipolare che caratterizzava il sistema politico italiano all'epoca della approvazione della norma e che svolge, assieme alle clausole di sbarramento, una funzione deterrente nei confronti di quelle forze politiche che, invece di

²⁸⁰ Anche in questo caso dai precedenti delle elezioni regionali dell'aprile 2005 non è possibile trarre utili elementi. Infatti, sia in Emilia-Romagna, sia in Piemonte - le uniche due Regioni in cui era vigente il nuovo Statuto ma non una legislazione elettorale regionale – gli Statuti entrarono in vigore a ridosso delle elezioni quando ormai i seggi erano già stati determinati sulla base dell'art. 2 della legge n. 108. In particolare, l'Emilia - Romagna vide entrare in vigore il proprio Statuto (legge regionale 31 marzo 2005, n. 13) il giorno dopo la sua pubblicazione (BUR del 1 aprile 2005), a una manciata di ore dalle elezioni del 3 e 4 aprile; mentre lo Statuto del Piemonte fu pubblicato sul BUR del 7 marzo 2005 ed entrò in vigore 15 giorni dopo. Anche lo Statuto delle Marche entrò in vigore tardivamente ed i seggi messi in palio furono 40 anziché i 42 previsti dallo Statuto.

²⁸¹ Tale interpretazione potrebbe forse trovare un qualche riscontro nel decreto n. 137 del 5 febbraio 2010 con cui il Prefetto di Genova, in qualità di Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, ha determinato il numero seggi del Consiglio regionale ligure nella misura di 40 membri, richiamando esclusivamente la legge n. 108 del 1968. Lo Statuto regionale, all'art. 15, stabilisce con una formula del tutto particolare che “il Consiglio è composto da non più di cinquanta consiglieri oltre al Presidente della Giunta”.

confluire nelle due principali coalizioni, volessero correre da sole presentando propri candidati Presidenti.

Nonostante sia evidente la funzione politica della norma, non può non essere evidenziata- specialmente oggi in cui l'assetto bipolare comincia a mostrare alcune lacune - l'anomalia di una normativa elettorale che non garantisce l'elezione alla carica di consigliere dei candidati Presidenti classificati dopo i primi due, anche quando questi o le liste collegate abbiano superato le soglie di sbarramento ottenendo seggi a livello provinciale. Sembra, infatti, assurdo che in tali casi entrino a far parte del Consiglio candidati, magari di secondo piano, eletti in liste circoscrizionali e non i *leaders* che a livello regionale li hanno rappresentati nella competizione elettorale.

Che si è in presenza di un'anomalia tutta regionale lo si evince dalla circostanza che per le elezioni comunali e provinciali il legislatore ha evitato accuratamente di incorrere in tale paradosso, stabilendo espressamente che siano in primo luogo proclamati eletti alla carica di consigliere i candidati alla carica di sindaco o presidente della provincia non risultati eletti, collegati a liste che abbiano ottenuto almeno un seggio (artt. 73, comma 11, e 75, comma 10, TUEL).

Le Regioni non hanno mostrato di avere interesse per la questione, tenuto conto che solo la Toscana e l'Umbria hanno posto fine a tale anomalia, adottando soluzioni analoghe a quella prevista dal TUEL.

1.2 La Giunta regionale

1.2.1 La formazione della Giunta

Innanzitutto, è opportuno evidenziare gli aspetti più rilevanti delineati dalla Costituzione ed interpretati dalla giurisprudenza costituzionale avuto riguardo alle caratteristiche della Giunta regionale. Estrema rilevanza riveste l'art. 121, che rappresenta una netta rottura rispetto al passato, il quale fornisce due precise indicazioni: l'organo esecutivo della Regione è la Giunta (art. 121, III

comma), la cui politica è diretta dal suo Presidente, al quale ne va attribuita anche la relativa responsabilità (art. 121, IV comma). Inoltre, l'art. 122, V comma precisa che in caso di elezione diretta, vada attribuito al Presidente della Giunta il potere di nomina e di revoca degli assessori regionali. Si evidenzia, infine, che gli assessori regionali, secondo quanto statuito dal novellato testo costituzionale, non rappresentano dei veri e propri organi della regione.

Tuttavia, avendo tutte le regioni in oggetto optato per una forma di governo ad investitura diretta dell'esecutivo regionale, tutte le disposizioni sopra menzionate dovranno trovare applicazione all'interno dei nuovi statuti: ne deriva una configurazione dell'organo esecutivo regionale come strutturato su base gerarchica, in cui il presidente non è più un *primus inter pares* nei confronti degli altri assessori, bensì viene a delinearsi come il vero e proprio centro di propulsione della politica della giunta. A quest'ultima nel suo complesso, composta da assessori nominati dallo stesso presidente, spetta tuttavia il potere esecutivo.

Entro questi limiti, le Regioni hanno la facoltà di apportare delle modifiche al fine di rafforzare, da un lato la collegialità dell'organo esecutivo nel suo complesso, dall'altro la sua monocraticità.²⁸²

In primis sembra opportuno volgere l'attenzione a quelle disposizioni contenute negli statuti regionali che stabiliscono dei limiti per la composizione della Giunta, che non influenzano direttamente (se non in maniera marginale) il grado di collegialità che il suo funzionamento andrà assumendo nel tempo.

²⁸² Per una prima ricostruzione dei margini entro i quali le regioni possono muoversi nel modulare la composizione e il funzionamento della giunta regionale, si v. in particolare FUSARO C. e STROPPIANA L., *Perfezionare la "forma di governo della transizione". Composizione e collegialità della Giunta*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2001, pp. 29-56. L'analisi presentata, nonostante la ricerca sia stata condotta ben prima del concreto inizio dell'opera di riforma degli statuti, mostra una forte tenuta anche nei confronti della giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento al divieto di inserire una fiducia iniziale per la forma di governo *standard* e la preclusione della possibilità di inserire l'istituto della sfiducia individuale nei confronti degli assessori (cfr. *supra*, in particolare II.1). La Consulta ha invece dato diverse indicazioni in riferimento alla delicata questione delle incompatibilità esterne, riconducendole all'interno della potestà legislativa (elettorale) anziché statutaria (sentt. n. 378 e 379 del 2004).

In genere, il rapporto fra la dimensione della Giunta e quelle del Consiglio è pari ad 1/4,²⁸³ fatto salvo quanto stabilito dallo statuto emiliano -romagnolo e toscano, che lo fissano ad un massimo di circa 1/5 (12 su 65 per l'Emilia-Romagna; 14/65 per la Toscana),²⁸⁴ mentre il solo statuto marchigiano non prevede un tetto alla dimensione del Consiglio regionale. La previsione di un tetto massimo agli assessori poteva rappresentare un valido espediente al fine di evitare che il Consiglio regionale venisse privato del suo ruolo a seguito del coinvolgimento di troppi suoi membri nelle attività di governo, tenuto conto soprattutto del numero ristretto dei componenti delle assemblee elettive: ciò era palese tenuto conto che nel previgente sistema, gli assessori erano necessariamente parte del Consiglio. Con il nuovo assetto istituzionale il rilievo che assume tale norma viene notevolmente ridotto²⁸⁵ per tre motivi. Prima di tutto in quanto vi è la possibilità di inserire anche assessori esterni, che non siano cioè membri del Consiglio, poi perché vi è la possibilità di prevedere l'istituto della supplenza o dell'incompatibilità funzionale fra cariche di governo e cariche rappresentative e, infine, perché in maniera pressoché generalizzata, gli statuti hanno provveduto ad ampliare la loro dimensione numerica. In realtà alcune ragioni che possono giustificare tale previsione permangono, con particolare riferimento al fatto che nessuno dei casi di studio analizzati presenta l'istituto dell'incompatibilità – in seguito alla dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni statutarie emiliano romagnola (art. 45) e umbra (art. 66) che la prevedevano la sua assenza nelle leggi elettorali regionali ad oggi approvate – mentre uno solo degli articolati (toscano) prevede la supplenza. Pertanto, fatta salva l'ipotesi di Giunte prevalentemente composte da assessori esterni, la questione resta aperta,

²⁸³ Calabria: da otto a dieci assessori (su 50), escluso il vicepresidente (art. 35); Lazio: massimo 16 (su 70) vicepresidente incluso (art. 45); Liguria: massimo dodici (su 50), vice incluso (art. 41); Piemonte: massimo quattordici (su 60), vice compreso (art. 55); Puglia: massimo superiore a un quinto dei consiglieri assegnati alla Regione, vice compreso (art. 43); Umbria: massimo nove (su 36) (art. 67).

²⁸⁴ Emilia-Romagna (art. 45); Toscana (art. 35)

²⁸⁵ Come rileva Fusaro, il quale ritiene che previsioni di tal tipo assumono «uno scarso rilievo, se non tipo falso moralistico (non avere “troppi” assessori)», *Statuti e forme di governo*, in CHIARAMONTE A. e TARLI BARBIERI G., Bologna, il Mulino, 2006

nonostante appaia attenuata in considerazione anche dell'ampliamento dei Consigli.

Lo statuto calabrese contiene una disposizione che limita la possibilità di nominare assessori esterni a due e, che, dunque, porta a ritenere necessaria la previsione – come poi di fatto è accaduto – di un tetto massimo delle dimensioni della Giunta, poiché in questa ipotesi quasi tutti gli assessori saranno impegnati anche nell'attività consiliare.

Come precisato in precedenza, l'impatto di una tale previsione viene ridotto nel caso toscano poiché lo statuto (e nello specifico la legge elettorale), anziché disporre l'incompatibilità *tout court*, prevede infatti l'istituto della supplenza. Tale disposizione evita il problema di una sottrazione eccessiva di risorse umane dal Consiglio regionale in conseguenza di un eccessivo ampliamento della Giunta stessa.

In linea generale, l'istituto della supplenza tende ad accentuare la collegialità della Giunta regionale, anziché rafforzarne l'accentramento verticistico, dal momento in cui rende sicuramente meno ricattabili – ovviamente rispetto alla previsione dell'incompatibilità – i consiglieri regionali e per questo motivo meno sottoposti all'azione disciplinante del Presidente della Giunta. A condizione che il Presidente non ritenga opportuno, o sia nelle condizioni di farlo, dar vita ad una giunta regionale composta di soli assessori esterni. La disposizione toscana garantisce comunque una piena funzionalità del Consiglio che deriva dal fatto di poter disporre, in linea teorica sempre, di tutti i consiglieri che ne fanno parte.

Inoltre, un breve cenno meritano, a titolo prevalentemente informativo, tenuto conto del loro scarso rilievo pratico – le previsioni contenute nello statuto calabrese, emiliano -romagnolo e toscano, con le quali viene previsto un numero minimo di assessori, da cui sembra potersi desumere la finalità di assicurare un minimo di collegialità alla Giunta stessa e/o di garantirle la possibilità minima di operare.

Attualmente non è possibile prevedere un grado maggiore o minore di collegialità delle Giunte regionali. Le varianti introdotte sembrano di poca rilevanza – salvo il caso calabrese che prevede un limite al numero degli assessori esterni – nel migliore dei casi, nel peggiore mirano a curare un male che nell'attuale sistema istituzionale non si presenta con le caratteristiche di necessità che invece erano presenti nel passato assetto istituzionale. Inoltre, la strada dell'introduzione dell'incompatibilità funzionale non è stata di fatto intrapresa, se non con l'utilizzo di uno strumento normativo ritenuto dalla Corte non legittimato a farlo, o attraverso l'introduzione della supplenza, che produce effetti sostanzialmente diversi.

Avuto riguardo alla composizione della Giunta, assumono, invece, estrema rilevanza quelle norme volte a garantire quote di genere all'interno della stessa. Lo statuto regionale che interviene sul punto in maniera più sensibile è quello laziale, il quale, oltre a disporre che venga assicurata un'equilibrata presenza dei due sessi, stabilisce che debba essere «tale che il numero degli assessori appartenenti allo stesso sesso non sia superiore ad undici» (art. 45): oltre l'apparenza, tuttavia, il vincolo determinato da una tale norma sembra tuttavia sfuggente, visto che anche nel caso estremo di una Giunta composta dal numero massimo previsto per statuto non garantirebbe comunque una presenza equilibrata, essendo comunque il rapporto fra i due sessi comunque sempre maggiore di due a uno.

Per quanto concerne, invece, la assenza di norme di genere o la presenza di disposizioni che in linea generale assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi (art. 7, St. Marche) o una presenza equilibrata di uomini e donne (art. 67, IV comma), lo statuto laziale è quello che maggiormente tenta di garantire una rappresentanza se non equilibrata, almeno sensibile, di entrambi i sessi.

Infine, sembra opportuno sottolineare che, nella maggior parte degli statuti attualmente in vigore, la lista degli assessori viene presentata assieme al programma di governo, evidenziando che su questa il Consiglio non può

esprimersi se non con strumenti di tipo politico, così come non può, in un momento successivo, procedere a sfiduciare i singoli componenti della Giunta. Ad oggi, sulla base delle disposizioni contenute negli statuti regionali non è possibile definire la strutturazione delle Giunte regionali in maniera più presidenzialista (sul modello degli Stati Uniti) o più marcatamente collegiale, avuto riguardo anche alla gerarchizzazione prevista dal testo costituzionale.

Le variabili interne ai modelli dipenderanno a questo punto dalla concreta strutturazione dei sistemi partitici regionali per quanto concerne il rapporto fra i presidenti e i singoli assessori: di conseguenza, maggiore sarà la legittimazione e la forza del Presidente, minore saranno i tentativi di quest'ultimo di accentrare sulle sue mani la politica della Giunta; al contrario, minore sarà la sua forza, maggiore potrà essere il grado di delega di funzioni e competenze – ovviamente nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dagli statuti – agli altri assessori.

Allo stesso modo, maggiore sarà la capacità del Consiglio regionale di rendere snelli, tempestivi ed efficaci i procedimenti decisionali regionali, sia quelli di iniziativa di Giunta (in genere nettamente predominanti rispetto agli altri, per lo meno per quanto concerne l'attività legislativa) sia del Consiglio, minore sarà il grado di separazione fra questi due organi.²⁸⁶

1.2.2 L'immunità dei membri della Giunta

Rilevante importanza riveste la sentenza n. 195 del 2007 con cui la Corte Costituzionale ha risolto un conflitto sollevato dalla regione Veneto contro una sentenza del tribunale civile di Venezia che aveva condannato al risarcimento del danno il Presidente della Regione per le dichiarazioni diffamatorie, contenute in alcune interviste rilasciate ad un quotidiano, nei confronti di due giornalisti della Rai.

La delibera con cui la Giunta regionale proponeva il conflitto conteneva una

²⁸⁶ In merito, vedi ad esempio le considerazioni intuitive di BIN R., *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e controllo*, in Idf, n. 1/2001.

motivazione del tutto singolare. Veniva sostenuta la tesi che il Presidente della Regione godrebbe di una generalizzata immunità per le sue esternazioni politiche, che gli deriverebbe dalla carica rappresentativa che ricopre e dalle responsabilità legate alla realizzazione dell'indirizzo politico conferitogli dal Corpo elettorale. Queste affermazioni non venivano però suffragate da alcun ancoraggio di questa presunta irresponsabilità ad una precisa disposizione costituzionale.

La Corte afferma che i membri della Giunta Regionale godono dell'immunità prevista dall'art. 122 Cost. solo nell'ipotesi in cui siano anche componenti del Consiglio ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito consiliare.²⁸⁷ In altri termini, la garanzia dei consiglieri non si estende a coprire le funzioni della Giunta o del suo presidente, perché non lo consentono la lettera dell'art. 122 Cost. e la ragione di essere di tale immunità.²⁸⁸ Tale affermazione, precedente la riforma costituzionale del 1999 (legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1), è ora ulteriormente rafforzata dalla accentuazione della distinzione tra le funzioni del Consiglio e quelle della Giunta, quale organo esecutivo della Regione, operata dal legislatore costituzionale. Priva di fondamento, è pertanto, non solo la tesi che il Presidente della Giunta regionale goda di una forma di immunità rafforzata, ma anche quella che lo stesso, in quanto tale, sia destinatario della garanzia che il più volte citato quarto comma dell'art. 122 Cost. attribuisce invece esclusivamente ai consiglieri regionali in relazione alle opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Tuttavia, nel caso specifico poiché tale Regione non si è ancora dotata di una normativa sull'incompatibilità tra la carica di consigliere e quella di membro della Giunta, il presidente della regione Veneto, è anche un consigliere regionale, come puntualmente fa rilevare la Corte. Ne discende che quella tesi

²⁸⁷ Cfr. le sentenze nn. 81 del 1975 e 183 del 1981. Sulle ragioni della non estensibilità dell'art. 122, IV comma Cost., ai componenti della Giunta, cfr. A. AMBROSINI, *Questioni sulla irresponsabilità giuridica dei consiglieri regionali*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, cit., pp. 183-185

²⁸⁸ sentenze nn. 81 del 1975 e 183 del 1981

sostenuta dalla delibera della Giunta era funzionale al fatto che non fosse possibile indicare alcun atto tipico della funzione consiliare di cui le dichiarazioni del Presidente avrebbero potuto essere considerate attività divulgativa. Da qui la necessità di individuare una fantomatica irresponsabilità presidenziale, in termini talmente generici ed onnicomprensivi da superare perfino quella del Capo dello Stato.

Ma quella delibera era viziata anche nella parte in cui sosteneva l'esistenza in capo a sé medesima di un effetto inibitorio per l'attività giurisdizionale. Anzi la Corte non solo nega questa efficacia alla delibera della Giunta, ma in tale sentenza sembra escluderla anche rispetto ad una eventuale delibera del Consiglio, evidenziando, pertanto, una notevole differenza, almeno sotto il profilo delle procedure, tra lo schema su cui regge l'accertamento della sussistenza dei presupposti per applicare l'insindacabilità parlamentare e le modalità per accertare quella regionale. Una differenza che, secondo la Corte, deriva dalla particolare posizione di rappresentanza nazionale che ricopre il Parlamento, e resa ancora più evidente dalle caratteristiche del conflitto di attribuzione tra enti rispetto a quello tra poteri. Nel primo, infatti *“la posizione dei due soggetti che confliggono è rovesciata rispetto a quanto si verifica nei conflitti di attribuzione tra poteri sollevati per contestare le deliberazioni di insindacabilità pronunciate da uno dei rami del Parlamento. Giova quindi soffermarsi su quali siano le parti del conflitto tra enti e sul suo oggetto.*

Attualmente lo strumento di tutela per le lesioni delle prerogative del Consiglio Regionale è ravvisato nella proponibilità del conflitto di attribuzione tra enti. La legittimazione a sollevare tale tipo di conflitto spetta, quindi, esclusivamente alla Giunta Regionale che è un organo diverso rispetto a quello tutelato dall'art. 122, quarto comma della Costituzione. Il che pone anche un problema di garanzia, essendo la Giunta l'organo, espressione della maggioranza politica della Regione, in cui sono assenti forme di rappresentatività dei consiglieri di minoranza, i quali potrebbero non trovare adeguata tutela. Tale equivocità si sposta anche sul versante della

legittimazione passiva in quanto la parte principale chiamata in giudizio è il Presidente del Consiglio dei Ministri e non l'autorità giudiziaria, soggetto direttamente coinvolto nel conflitto.

In altri termini, il conflitto tra Consiglio Regionale e autorità giudiziaria, che verte sulla delimitazione delle rispettive sfere costituzionali di attribuzioni in rapporto alla sindacabilità o meno della condotta del Consigliere regionale, si svolge con la presenza solo eventuale dell'organo titolare del potere del cui legittimo uso si dubita e nella totale assenza del giudizio dell'organo titolare della funzione.

In questo caso non può, quindi, il Consiglio regionale rivendicare il potere di giudicare in ordine alla insindacabilità, dato che non è neppure parte del conflitto. Ma anche la Regione non ha titolo, essendo soggetto diverso da quello che è tutelato dalla disposizione costituzionale, per la "vindicatio" del potere valutativo in ordine al verificarsi della fattispecie prevista dall'art. 122, quarto comma Cost. ²⁸⁹

Inoltre, nella motivazione della sentenza la Corte affronta anche la tematica dell'applicabilità o meno della legge n. 140 del 2003, ai consiglieri regionali, sostenuta nel ricorso. Il tenore letterale del testo normativo nonché il suo carattere eccezionale conferitogli dall'impianto limitativo della funzione giurisdizionale, comportano l'impossibilità di estendere l'applicabilità in modo analogico.

Nel merito la Corte rileva che la difesa della Regione non aveva potuto indicare, perché inesistente, alcun atto tipico dell'attività consiliare di cui le dichiarazioni in oggetto avrebbero dovuto costituire la divulgazione. Ecco, pertanto, che sul piano sostanziale la Corte ritiene di poter applicare i canoni elaborati dalla propria giurisprudenza sull'art. 68, I comma Cost., a prescindere dal fatto, meramente processuale, di essere stati costruiti nell'ambito di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato e non tra enti.

²⁸⁹ Cfr. la sentenza al punto 3.1 delle motivazioni

2. Il Consiglio Regionale: struttura e ruolo

Avuto riguardo alle competenze del Consiglio regionale, va precisato che tutti gli statuti delle Regioni, fatta eccezione per la Liguria (art. 16.3) e per il Piemonte (art. 28), hanno accresciuto le funzioni dello stesso, al fine di rendere il più possibile autorevole il Consiglio nei confronti della Giunta.

Ciò nonostante, non sembra potersi affermare che tali attribuzioni rappresentino un vero e proprio rafforzamento del primo a discapito della seconda – salvo ovviamente quelle che riconoscono competenze formali, allo stesso modo di quanto previsto per la Giunta – ma potranno al massimo avere un qualche rilievo dal punto di vista interpretativo.

L'esempio più rilevante è rappresentato dall'attribuzione del potere di determinare l'indirizzo politico alla Giunta o al Consiglio. Si nota infatti come si tenti di riportare tale funzione al Consiglio stesso, visto come organo che non solo concorre alla sua determinazione (Emilia-Romagna e Lazio) o coerentemente lo «svolge» (Marche, Piemonte e Puglia), ma in taluni casi lo indica (Toscana e Umbria) fino addirittura a definirlo (Calabria). Questa differenziazione sembra talune volte coerente, in altri casi molto meno, con il dettato costituzionale e le corrispondenti previsioni statutarie, ma ancor più sembra poter trovare difficoltosa applicazione concreta, avuto riguardo alla circostanza che l'individuazione del vero titolare del potere di indirizzo politico sarà da un lato possibile in maniera fondata solo dopo che le prassi delle singole regioni consentiranno di lavorare su dati sedimentati, dall'altro sarà compito della dottrina, (ma dal punto di vista descrittivo, perfino in linea prospettica), ma muovendo da dati normativi che di certo non si lasciano ostacolare da disposizioni di principio come quelle appena viste.

Più coerenti con il ruolo che il Consiglio regionale dovrà, almeno in linea teorica, assumere nel tempo sono quelle disposizioni che lo vedono come sede della rappresentanza della comunità regionale (Calabria, Emilia - Romagna, Piemonte, Puglia e Toscana).

Innanzitutto, sembra opportuno soffermarsi brevemente su alcune considerazioni relative alla mutata dimensione dei Consigli regionali. Mentre infatti nel previgente assetto istituzionale la loro entità numerica era disciplinata direttamente dalla legge statale – la quale stabiliva delle soglie variabili a seconda della popolazione residente – con la riforma costituzionale questa è rientrata a pieno titolo fra le competenze piene delle regioni, da disciplinarsi tramite la fonte statutaria.

La maggior parte delle regioni ha deciso di ampliare il numero dei propri Consiglieri. Infatti, con la sola esclusione dello statuto piemontese, tutti gli altri hanno previsto un sensibile aumento del numero dei consiglieri regionali, che va da un minimo di 3 (Marche) ad un massimo di 15 (Emilia Romagna e Toscana). Tale aumento trova giustificazione nell'esigenza di far fronte ad una serie di competenze legislative maggiori, in seguito alla redistribuzione del potere legislativo dallo Stato alle Regioni operato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. A ciò si potrebbe aggiungere la necessità di rendere comunque funzionale il Consiglio Regionale a fronte del mancato inserimento dell'incompatibilità fra i membri della Giunta e quelli del Consiglio e, infine, l'esigenza di garantire una maggiore rappresentatività delle assemblee regionali.

Queste valutazioni sembrano assumere scarsa rilevanza se le si considera in un'ottica sistemica complessiva, soprattutto per una regione come la Toscana, che prevede oltre ad un sensibile aumento del numero dei consiglieri l'istituto della supplenza, che permette di far fronte sia ai problemi che derivano da uno svuotamento del Consiglio ad opera della Giunta, sia che questa abbia effetti dannosi sui procedimenti decisionali di fronte all'aumentato numero degli ambiti sui quali le regioni sono chiamate a legiferare.

In realtà l'aumento sembra derivare da ragioni di carattere prevalentemente politico, e cioè assicurare maggiori possibilità di accesso per le forze politiche alle cariche rappresentative e in parte compensare gli effetti discorsivi della rappresentanza determinati dalle legislazioni elettorali introdotte, che

presentano un taglio marcatamente maggioritario, non tanto per quanto concerne la base sulla quale si attribuiscono i seggi (per l'80% proporzionale con preferenze in collegi corrispondenti alle Province), ma soprattutto per l'attribuzione del premio di maggioranza che fisiologicamente riduce la proiettività complessiva del sistema.²⁹⁰

Tale ultimo effetto risulta particolarmente dannoso se si ha riguardo alle caratteristiche che contraddistinguono in maniera evidente i sistemi elettorali regionali, i quali presentano come principale difetto quello di garantire il perpetuarsi di una costante frammentazione infracoalzionale, tramite la presenza di soglie di sbarramento facilmente superabili e la struttura proporzionale su cui poggia l'impianto maggioritario che le caratterizza.

Aumentare i seggi in palio in queste condizioni è senz'altro un altro modo per favorire la frammentazione anziché cercare di contenerla entro limiti accettabili.

Inoltre, è opportuno precisare che le riforme costituzionali del triennio 1999-2001 (l. cost. n. 1/1999; l. cost. n. 2/2001; l. cost. n. 3/2001) hanno notevolmente inciso sul ruolo complessivo e sulle singole funzioni del Consiglio regionale all'interno delle Regioni ad autonomia ordinaria: esso, infatti, ha perduto molte competenze a favore del Presidente della Giunta regionale (tendenzialmente eletti a suffragio universale diretto) e della stessa Giunta regionale (tendenzialmente competente a deliberare sui regolamenti regionali); può votare una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale (art. 126, co. 2, Cost.), ma, ove questi sia stato eletto a suffragio universale diretto, al voto di tale mozione di sfiducia consegue di diritto il suo scioglimento (c.d. principio *simul stabunt, simul cadent*). Per altro verso, il Consiglio regionale gode ora, in esclusiva, della potestà statutaria (art. 123 Cost.) e ha visto un considerevole ampliamento della potestà legislativa regionale (art. 117, co. 3 e 4, Cost.). Oltre a tali funzioni, i Consigli regionali godono poi di ulteriori attribuzioni costituzionali:

²⁹⁰ Queste considerazioni valgono in particolar modo per lo statuto toscano.

l'iniziativa legislativa statale (artt. 71 e 121, co. 2, Cost.); la richiesta di *referendum* abrogativo (art. 75 Cost.) e costituzionale (art. 138 Cost.); l'elezione dei delegati regionali che partecipano alla elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, co. 2, Cost.).

Le scelte in ordine alla forma di governo regionale – in particolare, l'elezione del Presidente della Giunta regionale a suffragio universale diretto o dal Consiglio regionale – e al numero dei componenti del Consiglio regionale sono rimesse allo Statuto regionale, mentre le modalità di elezione del Consiglio regionale (il sistema elettorale), così come la durata degli organi elettivi e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali, del Presidente e degli altri membri della Giunta sono disciplinate da una legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge statale (art. 122, co. 1, Cost.). La legge che ha dato attuazione a questa disposizione costituzionale (l. n. 165/2004) ha previsto che, in caso di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, le elezioni per il Consiglio regionale siano ad essa contestuali, laddove, invece, in caso di elezione consiliare del Presidente della Giunta regionale, l'elezione di quest'ultimo avvenga non oltre novanta giorni dall'elezione del Consiglio regionale.

In materia di sistema elettorale la legge n. 165/2004 si limita solo a stabilire il principio che il sistema elettorale prescelto debba agevolare la formazione di maggioranze stabili, assicurando, nel contempo, la rappresentanza delle minoranze. Si riconosce, inoltre, a favore dei consiglieri regionali – analogamente a quanto è già previsto per i parlamentari - il principio del divieto di mandato imperativo, allo scopo di tutelarne la libertà e l'indipendenza nell'esercizio delle loro funzioni, garanzia peraltro rafforzata dalla previsione costituzionale dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (art. 122, co. 4, Cost.). La l. n. 165/2004 fissa, infine, in cinque anni la durata massima del Consiglio regionale, salvo scioglimento anticipato.

Il Consiglio regionale può essere sciolto, con decreto motivato da parte del

Presidente della Repubblica, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato, sentito il parere di una Commissione per le questioni regionali, composta da deputati e da senatori (art. 126, co. 1, Cost.).

Come tutti i corpi collegiali con funzioni rappresentative-deliberative, il Consiglio regionale si articola al proprio interno in gruppi consiliari, sulla cui base si costituiscono le diverse Commissioni; esso adotta un proprio regolamento ai fini dell'organizzazione del proprio lavoro ed elegge tra i propri membri – generalmente con una maggioranza qualificata, visto il ruolo di garanzia ricoperto – un Presidente e un Ufficio di Presidenza (art. 122, co. 3, Cost.), con compiti di direzione imparziale del dibattito.

Disposizioni particolari per i Consigli delle Regioni ad autonomia differenziata (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; Regione) sono state dettate con la l. cost. n. 2/2001. Va segnalato, infine, che, nell'esercizio della propria potestà statutaria, alcuni Consigli regionali (Liguria e Marche) hanno cercato di cambiare la propria denominazione, qualificandosi come «Parlamento regionale», ma il tentativo è stato dichiarato illegittimo dalla giurisprudenza costituzionale; mentre in altre Regioni ciò è accaduto (Emilia-Romagna: «Consiglio regionale - Assemblea legislativa regionale»).

2.1 Il Presidente del Consiglio Regionale

E' opportuno volgere l'attenzione al ruolo assegnato alla figura del Presidente del Consiglio regionale. I poteri a lui attribuiti possono contribuire a modellare la dinamica della forma di governo in maniera sensibile, poiché si riscontra nella prassi una tendenziale corrispondenza negli statuti regionali fra il rafforzamento del Presidente della Giunta –tenuto conto dei vincoli posti dal modello *standard* disciplinato direttamente dalla Costituzione – e i poteri

attribuiti al Presidente del Consiglio regionale.²⁹¹ Tale tendenza è in linea con la volontà espressa dai riformatori regionali- con particolare riferimento all'istituzionalizzazione (assente) dell'opposizione consiliare – di percorrere la strada del rafforzamento – a contrario – del Consiglio come blocco da contrapporre alla Giunta e al suo presidente, da cui deriva come logica conseguenza anche il rafforzamento del Presidente del Consiglio. Tuttavia, gli sforzi di rafforzamento del Consiglio come un blocco monolitico da contrapporre alla Giunta paiano nel caso della forma di governo regionale sortire effetti opposti a quelli auspicati: analoga considerazione può esser fatta con riferimento al ruolo del suo Presidente.

Si corre il rischio, infatti, di dar vita ad una figura fortemente politicizzata, i cui poteri potranno variare in maniera sensibili a seconda della forza del Presidente della Giunta: in altre parole, c'è il rischio che un Presidente del Consiglio troppo potenziato dal punto di vista politico divenga ad un estremo l'uomo del Presidente della Giunta in Consiglio – con le ovvie conseguenze nefaste relativamente alla tutela delle prerogative della minoranza – o, all'estremo opposto, l'esponente di spicco di una fronda interna alla maggioranza, che cercherà di sfruttare la sua posizione contro il Presidente per rafforzare il suo prestigio interno alla coalizione stessa, dando luogo a problemi di governabilità non poco rilevanti

Inoltre, negli statuti ad oggi approvati si riscontrano delle modalità di elezione che prevedono sempre delle maggioranze qualificate, che non hanno mai il carattere della rigidità, venendo meno in caso di insuccesso nelle votazioni successive. L'unico statuto che espressamente prevede la possibilità di introdurre il voto segreto per l'elezione del Presidente è quello dell'Emilia-Romagna (art. 33.3), in controtendenza verso la pressoché generalizzata estensione del principio del voto palese all'interno dei nuovi statuti. Altro fattore che contribuisce a far resistere il Presidente del Consiglio alle pressioni

²⁹¹ Sulla stessa linea v. RIVOSECCHI G., *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali...*, op. Cit., p. 134ss.

contingenti delle forze politiche nel corso della legislatura riguarda la sua durata, che, in collegamento in genere con l'ufficio di presidenza, è estesa nella maggioranza degli statuti alla durata della legislatura.

Lo statuto volto a favorire la politicizzazione del Presidente del Consiglio, in un'ottica di separazione fra gli organi regionali è quello toscano, il quale prevede prima di tutto che al Presidente della Giunta non venga riconosciuto diritto di voto (art. 31.3) quanto alla scelta di quello del Consiglio (nonché dell'ufficio di Presidenza), nonostante la circostanza che il primo faccia parte di diritto dell'assemblea rappresentativa.

Inoltre al Presidente del Consiglio sono attribuite funzioni di particolare importanza soprattutto per quanto concerne la programmazione dei lavori, che diviene di sua diretta competenza (art. 13.2), pur con il concorso dell'Ufficio di Presidenza, della Conferenza dei Capigruppo e sentite le priorità della Giunta. Il tenore letterale della norma è avvalorato dalla disposizione di cui all'art. 17.2, secondo cui la conferenza dei capigruppo «collabora» con il Presidente e con l'Ufficio di Presidenza per l'organizzazione dei lavori.

Infine, lo statuto toscano attribuisce al Presidente dell'assemblea anche la facoltà di chiedere al Presidente della Giunta lo svolgimento di comunicazioni sullo stato di attuazione delle politiche regionali, rafforzando, pertanto, anche il suo potere politico quanto alla messa in discussione dell'operato della Giunta in maniera diretta, ponendosi non solo come terminale fra la Giunta e il Consiglio ma anche come organo di impulso diretto.

In analogia con quanto stabilito dallo statuto toscano, anche quello pugliese assegna questo potere al Presidente del Consiglio (22.2), ma senza metterlo in collegamento con le altre disposizioni che ne rafforzano il ruolo in maniera evidente, e all'interno di un quadro statutario che definisce una maggiore separazione fra il Consiglio regionale e la Giunta. Nel caso laziale, inoltre, si riscontra una disposizione analoga (21.4), ma che sottopone l'autonomia discrezionale del Presidente del Consiglio alla consultazione dei Presidenti dei gruppi consiliari, e quindi ne riduce la sfera di discrezionalità.

Le modalità previste per la sua elezione tendono a caratterizzare il Presidente del Consiglio come un organo *super partes* – almeno nelle intenzioni del riformatore toscano – poiché è previsto che venga scelto dalla maggioranza dei $\frac{3}{4}$ dei componenti il Consiglio. Lo scopo garantistico di tale disposizione rischia tuttavia di venire meno in seguito all’abbassamento della maggioranza qualificata ai $\frac{2}{3}$ alla seconda votazione e alla maggioranza assoluta nelle successive, in linea con quanto previsto negli altri statuti.

In caso di mancato accordo fra le forze politiche di maggioranza ed opposizione l’elezione di un Presidente del Consiglio di maggioranza si può rivelare quindi un’opzione tutt’altro che irrealizzabile in tutti i casi, non solo in Toscana. Non si intende tuttavia sostenere che sarebbe sempre opportuna un’elezione a maggioranza qualificata del Presidente del Consiglio: lo sarebbe – purché, è ovvio, la si ritenga necessaria – solamente nell’ipotesi in cui ad esso vengono riconosciuti ampi poteri politici. Nell’ipotesi contraria in cui al Presidente venga riconosciuto un ruolo neutrale o anche di «neutralità attiva»²⁹² non sembra invece strettamente necessario prevederla, poiché in tal caso la sua sfera di discrezionalità sarebbe notevolmente ridotta dalle norme statutarie e regolamentari. Ma è pacifico che la cedevolezza della maggioranza aggravata che si riscontra nelle successive votazioni, a fronte di poteri aumentati in capo al presidente del Consiglio senza dubbio non pone il sistema al riparo da Presidenti del Consiglio forti, ma tutori di una parte, piuttosto che dell’insieme dell’assemblea rappresentativa.

Attribuire al Presidente importanti poteri in ordine alla fissazione delle priorità a cui dare attuazione nella programmazione dei lavori, di certo rientra nel suo ruolo, che lo caratterizza come «soggetto di indirizzo politico»,²⁹³ ma non di certo come «soggetto dell’indirizzo politico di maggioranza».

²⁹² Sulla configurazione del Presidente del Consiglio come garante imparziale ma attivo del funzionamento delle assemblee elettive e del ruolo della minoranza v. MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, Mulino, 2003, p. 142.

²⁹³ MANZELLA A., *Il Parlamento*, op. cit., 2003 p. 148

Nel caso toscano, contribuisce ad assicurare al Presidente un'ulteriore connotazione politica anche la durata del suo incarico, prevista per 30 mesi, con la possibilità di essere rieletto una sola volta: nonostante in tale disposizione si riscontri l'eco francese di ridurne la politicità,²⁹⁴ in realtà la scadenza della carica potrebbe riconoscere significato politico tutt'altro che irrilevante al periodo immediatamente precedente e deresponsabilizzarlo – se di responsabilità, per assurdo – si deve parlare nei mesi successivi, fino a fine legislatura.²⁹⁵

Inoltre, lo statuto pugliese contempla una sorta di mozione di decadenza prevista per «gravi motivi», da presentarsi da almeno i 2/3 dei membri del Consiglio e da approvarsi con la stessa maggioranza: si tratta di una disposizione che oltre a non trovare riscontro negli altri statuti, è unica anche nel panorama delle democrazie contemporanee, sia a livello nazionale che subnazionale.

L'unica giustificazione razionale, tenuto conto dell'elevato *quorum* previsto per la sua destituzione, sembra essere quella di prevedere una valvola di sfogo del sistema nell'ipotesi in cui il primo ponga in essere comportamenti scorretti.

Negli altri statuti la connotazione politica del Presidente del Consiglio non è tanto evidente, limitandosi a precisare il suo ruolo di garante del corretto funzionamento dell'istituzione consiliare complessivamente intesa.

Rilevante importa riveste la funzione che viene ad esso riconosciuta in difesa delle prerogative dei singoli consiglieri: si dispone quindi che egli si ponga come garante delle prerogative dei singoli consiglieri (21.1 Lazio; 14.3 Marche; 26.2, lett. a) Puglia) o dei singoli consiglieri e anche delle minoranze

²⁹⁴ Nel caso francese, della IV Repubblica, tuttavia, la durata dell'incarico era annuale, il che pregiudicava non poco la continuità e la funzionalità dei lavori dell'Assemblea nazionale (v. Torre, intervento alla Scuola S. Anna di Pisa, Cit.)

²⁹⁵ Coerentemente con il quadro comparato, non sono presenti negli statuti ad oggi approvati dei meccanismi di revoca del Presidente del consiglio regionale, come ad esempio previsto nella bozza degli esperti della regione Lombardia

(20.1 Liguria) o, infine, di un ruolo specifico per l'opposizione (13.2 Toscana).²⁹⁶

Sembra, dunque, svilupparsi l'idea di un Presidente che non solo debba porsi a garanzia di un trattamento eguale da garantirsi a tutti i Consiglieri, ma anche del corretto sviluppo della dialettica fra maggioranza e opposizione, a tutela della prima per quanto concerne l'attuazione del programma di governo, del secondo con particolare riguardo al suo ruolo alternativo.

Tuttavia, queste disposizioni statutarie devono essere coordinate con quelle regolamentari, che contemplano non solo le modalità attraverso le quali viene stabilito il calendario dei lavori, ma anche le eventuali riserve di tempi e spazi assegnati ai consiglieri di minoranza, sul cui rispetto ha il compito di vigilare il Presidente medesimo.

2.2 Lo status di consigliere regionale

Avuto riguardo allo status dei singoli consiglieri, strettamente connesso alle generali garanzie di autonomia degli stessi Consigli regionali, dalle disposizioni dei nuovi Statuti emergono alcune novità. Al fine di rafforzare il ruolo delle nuove Assemblee rappresentative regionali come organi legislativi e di controllo, e pur nell'ambito delle ambiguità e incertezze, le norme statutarie in materia di diritti (e, in alcuni casi, doveri) dei consiglieri appaiono caratterizzate da una maggiore ampiezza e articolazione rispetto al passato.²⁹⁷ A prescindere, infatti, dalla generale previsione del divieto di mandato imperativo²⁹⁸ (già presente, tra l'altro, anche in molti dei precedenti

²⁹⁶ Ovviamente con i limiti che abbiamo ampiamente analizzato in precedenza quanto all'eterogeneità dei fini contenuta nel regolamento toscano. Le considerazioni svolte con riferimento ad esso possono tuttavia essere ragionevolmente estese anche agli altri regolamenti ad oggi modificati, poiché non si rilevano disposizioni a tutela dell'opposizione in quanto tale, bensì con riferimento a ciascun singolo consigliere o, al massimo, con riferimento alla minoranza tutta.

²⁹⁷ Sottolinea, da ultimo, tale aspetto F. ANGELINI, op. cit., pag. 113 ss

²⁹⁸ Si vedano, ad esempio, l'art. 29 Statuto Abruzzo; l'art. 24 Statuto Calabria; l'art. 28 Statuto Campania; l'art. 27 Statuto Emilia-Romagna; l'art. 29 Statuto Lazio; l'art. 30 Statuto Liguria; l'art. 13 Statuto Lombardia; l'art. 16 Statuto Marche; l'art. 18 Statuto Piemonte; l'art. 38 Statuto Puglia; l'art. 9 Statuto Toscana; art. 57 Statuto Umbria. Sul punto, vedi ora anche l'anomala previsione di cui all'art. 4, primo comma, lett. c), della legge n. 165/2004, che sembra dare per scontata l'attinenza del divieto di mandato imperativo alla materia "sistema di elezione" del Consiglio regionale.

Statuti), svariate sono le funzioni riconosciute ai consiglieri, soprattutto per quanto riguarda l'iniziativa legislativa, l'esercizio della funzione di indirizzo e di quella informativa, ispettiva e di controllo. Anche in questo caso, tale riconoscimento deve essere letto alla luce del tentativo di un sostanziale riequilibrio tra organi all'interno della nuova forma di governo regionale: in parte esautorato dalla concreta gestione amministrativa della Regione, il Consiglio vuole accrescere i suoi poteri di controllo sull'operato della Giunta e del suo Presidente.

Più in generale, tale rinnovato assetto di governo induce però ad una rilettura critica del tradizionale ruolo dei componenti di una assemblea politica elettiva, e quindi, anche dei consiglieri regionali. Se è vero che la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata dalla già citata legge cost. n. 3/2001, ha in modo significativo ampliato le competenze legislative regionali, dando anche sotto questo profilo un decisivo impulso al ripensamento dei Consigli regionali, è tuttavia altrettanto vero che la forma di governo attualmente recepita in tutti gli Statuti fin qui adottati, basata sull'elezione diretta e simultanea del Presidente della Regione e del Consiglio regionale, sembra superare i confini della forma di governo parlamentare, fino a trasformare il tradizionale rapporto di fiducia in quello che la stessa Corte ha definito un "rapporto di consonanza politica" derivante dall'espressione diretta del voto popolare, e in nessun modo assimilabile al primo.²⁹⁹

Ciò, dunque, avrebbe determinato l'individuazione di dispositivi che valorizzassero maggiormente il vincolo reciproco, pur nella diversità di funzioni, tra Presidente e maggioranza consiliare, introducendo norme che, lette insieme al divieto di mandato imperativo, permettessero di individuare forme di responsabilità e specifici doveri dei consiglieri protagonisti della già menzionata "consonanza politica", coerentemente con l'individuazione di un

²⁹⁹ Così, in particolare, la sent. n. 12/2006. Su tale decisione, tra gli altri, si vedano i commenti di M. Timiani, *Un nuovo tassello giurisprudenziale sulla forma di governo regionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pag. 340 ss.; e di A. Buratti, *Dal rapporto di fiducia alla "consonanza politica". Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pag. 90 ss.

diverso assetto istituzionale. Poche appaiono però le disposizioni statutarie in merito, che fanno riferimento esclusivamente all'obbligo di partecipazione ai lavori del Consiglio (anche se, forse, potranno affermare qualcosa di più dettagliato i nuovi regolamenti consiliari, cui a volte le disposizioni statutarie rinviano).³⁰⁰

Risultano confermate anche le norme concernenti la convalida degli eletti da parte degli stessi Consigli regionali. Tutti i nuovi Statuti, infatti, attribuiscono tale potere al Consiglio stesso, in alcune ipotesi sulla base di una proposta della competente Giunta delle elezioni.³⁰¹ La costante giurisprudenza costituzionale ha però sottolineato, anche di recente, che non sussiste in capo ai Consigli regionali una competenza esclusiva in materia di verifica dei titoli di ammissione dei propri componenti, allo stesso modo di quanto previsto dall'art. 66 Cost. per le Camere del Parlamento nazionale. Le procedure interne previste, dunque, riguardano una fase preliminare e di natura amministrativa, ferma restando l'ordinaria possibilità di un'impugnazione delle relative determinazioni di fronte all'autorità giurisdizionale.³⁰²

Da ultimo, vengono confermate le tradizionali norme in materia di indennità, rimborsi e diaria riconosciuti ai consiglieri in relazione all'esercizio delle loro mandato politico, con un generale rinvio alle disposizioni di specifiche leggi regionali, e, in alcuni casi, a determinazioni dell'Ufficio di Presidenza. Presente, a volte, anche il riferimento a specifiche forme di previdenza.³⁰³ Alcune disposizioni statutarie, inoltre, collegano l'entità del

³⁰⁰ Cfr., ad esempio, l'art. 30 Statuto Lazio; l'art. 59 Statuto Umbria.

³⁰¹ In questo senso l'art. 22 Statuto Abruzzo; l'art. 18 Statuto Calabria; l'art. 28 Statuto Campania; l'art. 27 Statuto Emilia-Romagna; l'art. 28 Statuto Lazio; l'art. 17 Statuto Liguria; l'art. 13 Statuto Lombardia; l'art. 18 Statuto Marche; l'art. 36 Statuto Piemonte; l'art. 24 Statuto Puglia; l'art. 7 Statuto Toscana; l'art. 56 Statuto Umbria

³⁰² Così, in particolare, le sentt. nn. 66/1964 e 59/1968 nonché, da ultimo, la sent. n. 29/2003. Tale principio è ora ribadito anche dagli artt. 2, primo comma, lett. d), e 3, primo comma, lett. h), della legge n. 165/2004, in base ai quali le leggi elettorali regionali devono prevedere l'attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità "dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi".

³⁰³ Così, ad esempio, l'art. 32 Statuto Campania; l'art. 28 Statuto Lazio; l'art. 40 Statuto Puglia; l'art. 9 Statuto Toscana. In ogni caso, il rinvio generalizzato ad apposite leggi regionali in materia di

trattamento economico e dei rimborsi alle funzioni e alle attività concretamente svolte dai singoli consiglieri, permettendo quindi anche forme di differenziazione a seconda degli specifici incarichi ricoperti.³⁰⁴ In un caso, lo Statuto rinvia espressamente alle disposizioni che riguardano il trattamento economico dei membri della Camera dei deputati, rinvio che, comunque, non può essere esteso al particolare regime fiscale dell'indennità parlamentare, così come precisato dalla stessa giurisprudenza costituzionale.³⁰⁵

La sfera all'interno della quale tali contrastanti tendenze si sono maggiormente registrate è, però, quella collegata all'insindacabilità dei consiglieri regionali. Anche in questa ipotesi, dopo il fallimento di alcuni tentativi iniziali finalizzati ad una sostanziale estensione dell'inviolabilità prevista dall'art. 68, secondo e terzo comma, Cost., anche ai consiglieri regionali, l'attenzione dei Consigli sembra essersi spostata sull'individuazione dei confini della previsione di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. e sulle relative procedure di attivazione. Ciò, quindi, ha riproposto l'annosa questione della possibilità di un'estensione delle prerogative dei consiglieri da parte delle stesse Regioni e, se del caso, dell'individuazione della fonte competente in materia.

I primi tentativi di intervento avuto riguardo all'insindacabilità dei consiglieri, sono stati attuati in occasione dell'elaborazione dei nuovi progetti di Statuto, come nel caso della delibera statutaria stralcio della Regione Basilicata approvata in prima lettura nel luglio del 2001. L'art. 5 di tale proposta, infatti, prevedeva non solo un'estensione della tutela anche per quanto concerne le affermazioni svolte al di fuori del Consiglio regionale, purché in presenza di “contestualità e corrispondenza” con l'esercizio delle attività consiliari; ma

trattamento economico non impedisce, sul punto, interventi anche ad opera di Regioni i cui Statuti non prevedano espressamente forme di previdenza per i consiglieri.

³⁰⁴ Cfr. l'art. 24 Statuto Calabria; l'art. 58 Statuto Umbria.

³⁰⁵ Così, in particolare, la sent. n. 24/1968, su cui si veda G. CONTINI, *Qualche osservazione sui privilegi parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, pag. 442 ss. Successivamente, in relazione al divieto di estensione a livello regionale anche delle connesse garanzie di impignorabilità e insequestrabilità dell'indennità parlamentare, si veda anche la sent. 245/1995 (sulla quale cfr. L. CIAURRO, *Impignorabilità ed insequestrabilità dell'indennità parlamentare: verso la soppressione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 4483 ss.).

stabiliva anche che l'autorità giudiziaria non avrebbe potuto procedere se non dopo un'espressa valutazione in merito del Consiglio stesso (che doveva pronunciarsi entro trenta giorni). Evidente, in questo caso, la volontà di estendere a livello regionale il modello inaugurato, a livello statale, dalla giurisprudenza costituzionale con la famosa sent. n. 1150/1988, e relativo alla c.d. efficacia inibente della delibera parlamentare di insindacabilità. In ogni caso, al di là del difficile rinvenimento di una competenza statutaria espressa in materia,³⁰⁶ deve comunque essere sottolineato come gli Statuti regionali, in base al nuovo testo dell'art. 123 Cost., siano vincolati al limite dell'armonia con la Costituzione, e risulti di conseguenza impossibile prevedere ulteriori deroghe alla tutela giurisdizionale dei diritti rispetto a quelle espressamente contemplate dalla Costituzione a tutela del libero esercizio delle funzioni consiliari o, più limitatamente, una loro sostanziale estensione.

Diversa, sul punto, è stata però la strada percorsa da alcune Regioni, che hanno invece approvato specifiche leggi in materia di insindacabilità parlamentare, tuttora vigenti e non impugnate dal Governo nei termini previsti dall'art. 127 Cost.³⁰⁷ Analogo il loro contenuto complessivo: a) indicazione delle funzioni consiliari per le quali si ritiene operativa la tutela di cui all'art. 122, quarto comma, Cost.; b) individuazione nel Consiglio regionale dell'organo cui spetta dichiarare l'insindacabilità delle opinioni dei singoli consiglieri; c) previsione che il Consiglio, su iniziativa del suo stesso componente, debba pronunciarsi sulla sussistenza della prerogativa entro un termine perentorio; d) trasmissione dell'eventuale delibera consiliare

³⁰⁶ A ben vedere, infatti, la disciplina delle prerogative dei consiglieri regionali non sembra essere strettamente riconducibile né alla materia "forma di governo", coinvolgendo anche l'esercizio della funzione giurisdizionale statale, né a quella relativa ai "principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento" della Regione, di cui all'art. 123 Cost. (nonostante l'ampia lettura che di tale espressione sembra dare la Corte costituzionale: vedi sent. n. 12/2006, che vi fa rientrare l'intera disciplina del procedimento legislativo regionale).

³⁰⁷ Si vedano la legge della Regione Liguria n. 38/2001; la legge della Regione Piemonte n. 32/2001; la legge della Regione Toscana n. 21/2003; la legge della Regione Lazio n. 38/2003; la legge della Regione Lombardia n. 26/2004. Analoga anche la legge della Regione Valle d'Aosta n. 27/2005. Per un commento a tale legislazione si vedano, tra gli altri, i contributi di A. POGGI, *La legge della Regione Piemonte, sulla valutazione dell'insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *le Regioni*, 2002, pag. 241 ss.; A. Ambrosi, *op. cit.*, in particolare pag. 217 ss.

all'autorità giudiziaria procedente, per quanto di sua competenza. Tutti gli interventi legislativi in questione, pur presentandosi come finalizzati ad un'attuazione sul piano procedurale della disposizione costituzionale, presentano alcuni profili problematici che sembrano invece rappresentare un tentativo di vera e propria integrazione dell'art. 122, quarto comma, Cost.

Tuttavia, si ravvisano alcune sviste sotto il profilo redazionale. Ciò, in particolare, vale per le prime due leggi adottate (Liguria e Piemonte) le quali, ad esempio, limitano l'ambito di operatività della disciplina regionale alle sole "opinioni espresse", senza in alcun modo citare "i voti dati". I problemi più evidenti, però, si riscontrano in relazione al tentativo di delineare le funzioni consiliari per le quali si ritiene operare la tutela immunitaria. In molti casi, infatti, appare evidente il tentativo di estendere i confini dell'insindacabilità dei consiglieri regionali, prevedendo che vi siano ricomprese "tutte le attività che costituiscono esplicazione della funzione consiliare tipica", sia quelle connesse alle attribuzioni demandate al Consiglio regionale "dalla Costituzione e dallo Statuto o da altre fonti normative cui la Costituzione rinvia", sia "quelle collegate da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo legislativo regionale".³⁰⁸

In questo senso, infatti, sembra orientarsi l'ambiguo riferimento alle opinioni collegate da nesso funzionale con l'esercizio delle funzioni consiliari "proprie", in aggiunta alle opinioni connesse alle attribuzioni previste dalla Costituzione e dallo Statuto (quasi che potessero esistere funzioni proprie del Consiglio al di fuori di quelle espressamente indicate dalle citate fonti normative). Analogamente, pone più di una perplessità il riferimento, tra le fonti abilitate ad individuare le funzioni consiliari tipiche coperte da

³⁰⁸ Così l'art. 2, secondo comma, delle già citate leggi delle Regioni Piemonte, Lazio e Lombardia. Particolare, poi, la svista contenuta nella legge ligure, il cui art. 2, secondo comma, appare privo di un inciso che la rende formalmente incomprensibile: "Nelle fattispecie di cui al comma 1 sono ricomprese tutte le attività che costituiscono esplicazione della funzione consiliare tipica, sia delle attribuzioni direttamente affidate al Consiglio regionale o da altre fonti normative cui la stessa Costituzione rinvia nonché quelle collegate da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo legislativo regionale". Sul punto, volendo, cfr. T.F. GIUPPONI, *op. ult. cit.*, pagg. 1083-1084, con particolare riferimento all'analogo tenore testuale dell'allora pendente proposta statutaria stralcio della Basilicata e di un progetto di legge (mai approvato) della Regione Veneto.

insindacabilità, anche dello Statuto, cosa che, evidentemente, potrebbe consentire a ciascuna Regione di modulare l'estensione della prerogativa in questione riconoscendo ulteriori funzioni al Consiglio regionale, con la conseguenza di eventuali “regimi differenziati per i consiglieri regionali per un verso, e di diverso trattamento delle persone offese, per altro verso”.³⁰⁹Tale preoccupazione, d'altronde, è stata alla base di quella giurisprudenza costituzionale che, sotto la vigenza del precedente assetto istituzionale, aveva sottolineato come nuove funzioni consiliari potessero essere individuate solo a livello di fonti statali, per evitare che eventuali “autoassunzioni” di nuove funzioni da parte dei singoli Consigli regionali potessero portare ad una violazione del principio di eguaglianza e di legalità del sistema penale.³¹⁰

Sembra che tali preoccupazioni possano essere considerate ancora attuali e che, dunque, le previsioni statutarie concernenti le attribuzioni consiliari non possano indirettamente estendere oltre il limite delle funzioni consiliari tipiche l'area di insindacabilità dei consiglieri regionali, pena la loro non armonia con il dettato costituzionale, ex art. 123 Cost. Tuttavia, il nuovo assetto di governo sembra ispirato ad una sostanziale riduzione delle funzioni consiliari di amministrazione attiva, con una valorizzazione delle tradizionali funzioni legislative, di indirizzo e di controllo, pacificamente rientranti nell'alveo delle funzioni consiliari tipiche. Dubbi, però, permangono per il riconoscimento dei già citati poteri di programmazione, designazione e nomina (di natura sostanzialmente amministrativa) che ancora oggi sono riconosciuti dai nuovi Statuti in capo ai Consigli regionali, e che di sicuro non appaiono un'espressione tipica delle tradizionali funzioni di un'assemblea legislativa rappresentativa.

Non è forse un caso, allora, che i più accorti legislatori di Toscana e Valle d'Aosta abbiano scelto una via diversa, da un lato limitandosi ad indicare,

³⁰⁹ 38 In questo senso A. POGGI, *op. cit.*, pag. 246.

³¹⁰ Così, in particolare, la sent. n. 69/1985, sulla quale si vedano le osservazioni critiche di G. Mor, Le funzioni non normative del Consiglio regionale e l'irresponsabilità dei consiglieri: un mutamento di giurisprudenza che non convince, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, pag. 1751 ss.

quale presupposto operativo della tutela immunitaria ex art. 122, quarto comma, Cost., l'esistenza di opinioni o voti espressi nell'ambito delle sedute ufficiali degli organi regionali;³¹¹ dall'altro tentando una precisa elencazione degli atti e delle attività coperti da insindacabilità.³¹² In entrambi i casi, però, è prevista una sorta di clausola di salvaguardia generale che fa riferimento alle attività comunque connesse all'esercizio delle funzioni consiliari tipiche, anche se svolte all'esterno degli organi regionali.³¹³

Da un punto di vista procedurale, tutte le leggi in questione individuano un potere consiliare di delibera in merito alla sussistenza dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati, nell'esercizio delle funzioni, dai propri componenti. Si pone il problema di comprendere quale è l'effetto di tale delibera sull'esercizio della funzione giurisdizionale. In nessun caso, espressamente, si fa menzione di una sorta di efficacia inibente ricollegabile all'adozione della delibera consiliare; tuttavia, appare quanto mai ambiguo il richiamo alla trasmissione della delibera stessa all'autorità giudiziaria procedente "per quanto di sua competenza".³¹⁴

Si pone, pertanto, il quesito se il giudice deve tenerne conto, potendo solo sollevare un conflitto di attribuzione nel caso in cui non ne condivida il contenuto, oppure se tale delibera costituisce solamente il presupposto necessario affinché, eventualmente, sia lo stesso Consiglio regionale a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti di uffici giudiziari che ritengano comunque di proseguire le loro attività.

Alla luce delle disposizioni costituzionali vigenti, quest'ultima sembra essere l'unica interpretazione di tale disciplina che può essere accolta,³¹⁵ non potendo

³¹¹ Cfr. l'art. 2, secondo comma, della legge della Regione Toscana n. 21/2004, che non contiene alcun riferimento alla fonte statutaria.

³¹² Cfr. l'art. 2, secondo comma, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 27/2005, in relazione a "progetti di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, interpellanze ed interrogazioni, in qualsiasi espressione di voto, in interventi e in ogni altro atto consiliare". Evidente, in questo caso, il riferimento all'art. 3 della legge n. 140/2003.

³¹³ Così, in particolare, l'art. 2, terzo comma, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 27/2005.

³¹⁴ In questo senso, espressamente, l'art. 3, terzo comma, delle già citate leggi delle Regioni Liguria, Piemonte e Toscana.

³¹⁵ In senso analogo, A. AMBROSI, *op. cit.*, pag. 225 ss.

certamente la legge regionale intervenire a disciplinare l'esercizio della funzione giurisdizionale (competenza esclusiva dello stato, ex art. 117, secondo comma, lett. 1, Cost.), per lo più nell'ambito di una materia, come quella concernente il regime delle immunità dei titolari degli organi politici, che sembra sottoposta ad una riserva di legge costituzionale.³¹⁶ Se, infatti, solleva più di un dubbio l'attuale regime dell'insindacabilità parlamentare, inaugurato dalla già citata sent. n. 1150/1988 e sostanzialmente integrato dalla legge n. 140/2003, che ha stabilmente introdotto nel nostro ordinamento un istituto di dubbia compatibilità come la c.d. pregiudizialità parlamentare, a maggior ragione ciò vale in relazione all'analoga prerogativa dei consiglieri regionali, in assenza di qualunque riferimento costituzionale in merito.

Dubbi, allora, solleva soprattutto la già citata legge della Regione Lombardia, che prevede l'ipotesi di un conflitto di attribuzione sollevato dall'autorità giudiziaria nei confronti del Consiglio regionale, implicitamente adombrando l'idea di un'efficacia inibente della delibera consiliare di insindacabilità. Sul punto, come noto, la Corte costituzionale ha però assunto un atteggiamento a tratti oscillante. In un primo momento, e proprio in relazione ad un conflitto che vedeva coinvolta la Regione Lombardia, ha infatti improvvidamente evocato un presunto "effetto inibitorio della delibera consiliare di insindacabilità", derivante dall'art. 122, quarto comma, Cost., al fine di svalutare la reale portata innovativa dell'intervento legislativo regionale.³¹⁷ Successivamente, con una serie di decisioni, ha invece fermamente escluso ogni possibile estensione a livello regionale del modello procedimentale previsto per l'insindacabilità parlamentare.³¹⁸ Questo, a ben

³¹⁶ Sul punto, più ampiamente, si veda T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005, in particolare pag. 131 ss.

³¹⁷ Cfr. la sent. n. 221/2006, su cui sia consentito un rinvio a T.F. GIUPPONI, *La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e la presunta efficacia inibitoria della delibera del Consiglio, in le Regioni*, 2006, pag. 112 ss.

³¹⁸ Si ricorda, in particolare, la sent. n. 195/2007, sulla quale si vedano i commenti di P. Cavaleri, *Insindacabilità dei consiglieri regionali e ruolo del Consiglio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pag. 1904 ss.; e di A. Poggi, *Delibera parlamentare inibente v. delibera consiliare ininfluyente? Note problematiche circa alcune recenti decisioni della Corte in materia di insindacabilità dei consiglieri*

vedere, per due serie di motivi: a) l'impossibilità di un'estensione analogica di una disciplina statale che rappresenta un'eccezione all'esercizio della funzione giurisdizionale; b) la conseguente diversità di effetti della delibera consiliare rispetto a quella parlamentare, anche alla luce del diverso rimedio previsto per la loro tutela.

Entrambe le conclusioni, condivisibili nel merito, appaiono però frutto di una concezione tradizionale della diversa natura del Parlamento e dei Consigli regionali, che traspare con evidenza dalle motivazioni della Corte, con particolare riferimento al secondo profilo. Secondo il Giudice dei conflitti, infatti, “l'effetto inibitorio, rimovibile solo tramite conflitto, è diretta conseguenza della delibera di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. assunta dalle assemblee parlamentari”; ma, prosegue la Corte, “detto effetto deriva dalla circostanza che il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile e quindi il conflitto [sollevato dal potere giurisdizionale] non si configura nei termini di una *vindicatio potestatis* [...] bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso”.³¹⁹

Nel caso dei conflitti di attribuzione (tra enti) relativi all'insindacabilità dei consiglieri regionali, invece, “la posizione dei due soggetti che confliggono è rovesciata rispetto a quanto si verifica nei conflitti di attribuzione tra poteri sollevati per contestare le deliberazioni di insindacabilità pronunciate da uno dei rami del Parlamento”. Secondo la Corte, infatti, il Consiglio regionale non è neppure parte del conflitto (in quanto la legittimazione a presentare ricorso è, in questi casi, il Presidente della Regione sulla base di una delibera della Giunta); ma nemmeno la Regione, rappresentata dal suo Presidente, può rivendicare il potere di giudicare in ordine all'insindacabilità dei consiglieri, dal momento che “è un soggetto diverso da quello che è tutelato dalla

regionali, in *le Regioni*, 2008, pag. 205 ss. In senso sostanzialmente analogo, cfr anche le successive sentt. nn. 235/2007, 301/2007 e 279/2008.

³¹⁹ sent. n. 1150/1988

disposizione costituzionale” (e cioè il Consiglio regionale, da tutelare nella sua autonomia). Dunque, l'unica possibilità per la Regione è contestare il cattivo uso del potere valutativo da parte di chi esercita la funzione giurisdizionale, al di fuori di ogni possibile effetto inibitorio connesso alla sua delibera di insindacabilità.

Pertanto, una lettura formalistica e processuale dei conflitti in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali i quali, come noto, anche se configurati come conflitti tra enti rappresentano, di fatto, veri e propri conflitti di attribuzione tra potere politico e funzione giurisdizionale (analogamente a quelli in materia di insindacabilità parlamentare).³²⁰ Se quanto detto è vero, dovrebbe allora essere assicurata anche l'omogeneità delle soluzioni date alle due ipotesi, superando, una volta per tutte, non tanto la naturale competenza delle assemblee elettive (statali e regionali) ad esprimersi in merito alla sussistenza o meno delle prerogative in questione, quanto l'asserita efficacia inibitoria delle delibere parlamentari di insindacabilità, vera e propria “invenzione” pretoria della Corte evidentemente connessa con l'allora vigente regime dell'autorizzazione a procedere e di cui non si rinviene alcuna traccia nel vigente testo costituzionale. Sul punto, però, non sembra che la Corte voglia aprire alcun varco.³²¹

³²⁰ Sul punto, per tutti, cfr. R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto “partito” tra enti ed “arrivato” tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993, pag. 203 ss.

³²¹ Significativa, in questo senso, oltre alla nota sent. n. 120/2004 (incentrata, in realtà, sugli aspetti sostanziali delle disposizioni di attuazione dell'art. 68, primo comma, Cost.), soprattutto la recente sent. n.149/2007, con la quale la Corte ha affermato che le disposizioni processuali contenute nella legge n. 140/2003 “tendono a risolvere alcuni problemi di coordinamento e di collaborazione fra l'esercizio della funzione giurisdizionale e la garanzia di piena libertà ed autonomia delle Camere parlamentari”, al fine di “meglio assicurare il coordinamento istituzionale e la leale collaborazione fra i poteri dello Stato coinvolti”.

Secondo la Corte, infatti, “pur attraverso una legislazione di rango ordinario dai contenuti costituzionalmente non vincolati, la cui definizione spetta dunque alle scelte che il legislatore può operare fra diversi modelli in astratto possibili e che restano ovviamente assoggettabili al sindacato di legittimità costituzionale di questa Corte, [...] sono state poste alcune norme finalizzate a garantire, sul piano procedimentale, un efficace e corretto funzionamento della prerogativa parlamentare”. Il tutto, in ogni caso, “nell'ineludibile rispetto dei limiti costituzionali, quali specificati anche dalla giurisprudenza di questa Corte” ed “evitando che la tutela delle prerogative parlamentari si trasformi in una sorta di potere autorizzatorio dell'esercizio della funzione giurisdizionale”, traducendosi “in una inammissibile compressione dell'esercizio della funzione giurisdizionale al di fuori di quanto

2.3 I rapporti tra esecutivo e legislativo regionali: il principio del *simul stabunt, simul cadent*

La legge costituzionale n. 1 del 1999, novellando l'art. 122 Cost., ha definito la forma di governo regionale statuendo che, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, il Presidente della Giunta "è eletto a suffragio universale e diretto" e "nomina e revoca i componenti della Giunta".³²²

Il successivo art. 126, c. 3, stabilisce che "l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio".

Tuttavia, è compito degli Statuti regionali ("approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi", senza l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo e fatto salvo il diritto per il Governo di promuovere la questione di legittimità costituzionale entro 30gg dall'entrata in vigore)³²³ stabilire il sistema di elezione, e, solo nell'ipotesi in cui questi non dispongono nulla al riguardo, vale quanto stabilito dalla Costituzione.

Il legislatore costituzionale ha dimostrato di essere orientato verso un sistema politico regionale competitivo, che vede contrapposti, fin dal momento elettorale, due o più aspiranti Presidenti di Giunta e, con loro, due o più coalizioni di partiti (o singoli partiti).

Tanto che nell'attesa che deliberino i nuovi statuti, le norme transitorie dettate dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, prevedono l'elezione diretta del Presidente della Regione (con funzioni di Presidente della Giunta regionale), ed un sistema elettorale di tipo essenzialmente proporzionale (per l'80% dei

strettamente necessario" (attraverso l'individuazione di un "limitato ed improrogabile" termine di sospensione delle attività giurisdizionali).

³²² Art. 122, 5° comma Cost. It

³²³ Art. 123, 2° comma Cost. It. .

seggi), con voto uninominale, e premio di maggioranza per la/e lista/e del candidato Presidente risultato vincitore (secondo la formula del c.d. “listino”). La legge n. 1 del 1999 rappresenta, dunque, “primo acconto di quella riforma in senso federale dello Stato, che – con alterne fortune – è in cantiere da quasi dieci anni”.³²⁴

La riforma del sistema elettorale nel 1995, e, in particolare la legge costituzionale n. 1 del 1999, prevedendo un netto rafforzamento della Giunta sul Consiglio anche attraverso l’elezione diretta del suo Presidente ed il meccanismo dell’ *aut simul stabunt aut simul cadent*, hanno riconosciuto un vantaggio competitivo alla Regione nei confronti del governo centrale,³²⁵ modificando profondamente i rapporti di forza all’interno del Consiglio e tra questo e la Giunta, ed affermando logiche conflittuali tra la maggioranza e l’opposizione.

La legge costituzionale n. 1 del 1999, dunque, introduce, a livello regionale, una forma di governo - definita “transitoria” - del tutto originale, di tipo essenzialmente presidenziale.³²⁶

Tutte le nove Regioni che, ad aprile 2005, avevano approvato nuovi Statuti, hanno adottato tale forma di governo rendendola, in questo modo, permanente. Tale scelta è stata probabilmente condizionata da alcune sentenze della Corte costituzionale, ed in particolare dalla prima resa in materia di forma di governo regionale e relativa allo Statuto della Regione Calabria (cfr. sentenza n. 2 del 2004 della Corte Costituzionale).

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 2 del 2004, si è soffermata sul contenuto degli artt. 122 e 126 Cost. .

Per la Corte “mentre senza dubbio non equivale ad un sistema elettorale di tipo diretto ogni meccanismo elettorale ... di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista ..., il sistema

³²⁴ A. D’ATENA, La nuova autonomia statutaria delle Regioni, in Id., L’Italia verso il “federalismo”. Taccuini di viaggio, Milano 2001, 175.

³²⁵ C. DECARO, *La Best practice di Westminster: dal Parlamento ai Parlamenti*, in *Rass. parl.*, 3, 2004, 677.

³²⁶ T. E. FROSINI, “Il presidenzialismo regionale”, in *Gazzetta giuridica*, 43, 1999, pp. 1-3

elettorale configurato dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 disciplina certamente una forma di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale" (punto 4 del considerando in diritto). Questa scelta, "indicata [dal legislatore costituzionale] come naturale possibilità di assetto istituzionale", può essere sostituita da altri modelli di selezione del Presidente della Giunta da parte degli Statuti che però non possono contemplare l'elezione diretta di soggetti diversi dal candidato Presidente della Giunta (nel caso calabrese si trattava del Vice presidente).

La Corte precisa che, nell'ipotesi in cui lo Statuto accolga la forma prefigurata in Costituzione non è possibile predisporre meccanismi di sostituzione del Presidente eletto senza ricorrere allo scioglimento del Consiglio e a nuove elezioni.

Inoltre, la Corte ha statuito che in nessuna ipotesi il Presidente della Giunta eletto direttamente dai cittadini (ancorché successivamente "nominato" dal Consiglio che "prende atto" –afferma la Corte- della volontà del corpo elettorale) può essere sostituito da un Presidente non eletto senza ricorrere a scioglimento automatico del Consiglio. Precedentemente con la sentenza n. 204 del 2002 la Corte aveva stabilito che l'elezione diretta del Presidente della Giunta determina sempre e necessariamente l'applicazione del principio *aut simul stabunt aut simul cadent*.

Tutti i nuovi Statuti si sono orientati verso il modello di governo standard definito dalla Costituzione, che prevede l'elezione diretta del Presidente della Giunta, la contestuale elezione del Consiglio regionale ed il suo scioglimento automatico nel caso di dimissioni del primo.

Inoltre, i rapporti tra Presidente della Giunta, Esecutivo e Consiglio variano da una Regione all'altra.

Ad esempio è compito del Presidente eletto nominare gli assessori e, in alcuni casi, darne comunicazione al Consiglio insieme al programma di governo;³²⁷ in altri casi "presentarli" al Consiglio ed "illustrare" il programma (sul quale si

³²⁷ Cfr. art. 41, c. 3, St. Puglia; art. 42, c. 1, St. Lazio.

apre un dibattito)³²⁸ che è approvato entro dieci giorni dalla illustrazione;³²⁹ in altri ancora presentarli ed illustrare al Consiglio gli obiettivi strategici tra cui i consiglieri, con una mozione approvata a maggioranza, indicano quelli ritenuti prioritari sugli altri.³³⁰

Secondo la Corte costituzionale non sussiste alcuna contraddizione tra la forma di governo “a elezione diretta” e l’approvazione consiliare del programma di governo, in quanto la eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilevanza politica, ma non comporta alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della Giunta, ovvero sulla composizione di quest’ultima³³¹

La maggior parte degli Statuti stabilisce che il Presidente della Giunta renda edotto annualmente il Consiglio sullo stato di attuazione del programma, modificando, eventualmente, le priorità;³³² la sfiducia ai singoli assessori o la censura che non determina le dimissioni;³³³ e, conformemente a quanto stabilito dalla Costituzione (art. 126, c. 3), lo scioglimento del Consiglio in caso di approvazione della mozione di sfiducia del Presidente della Giunta, ovvero di suo impedimento permanente, morte, o dimissioni.

Pertanto, si riconosce una specifica soggettività alla “maggioranza consiliare”, distinta rispetto all’esecutivo regionale.

La circostanza che i nuovi Statuti regionali abbiano optato, tutti, per una forma di governo basata sull’elezione diretta del Presidente della Giunta, porta ad allontanarsi dall’idea di un Consiglio inteso come blocco monolitico ed omogeneo, prevedendo, al suo interno due soggetti distinti e contrapposti: la maggioranza che è strettamente legata al suo esecutivo e l’opposizione.

³²⁸ Cfr. art. 50, c. 4, St. Lombardia; art. 7, c. 2, St. Marche; art. 44, c. 2, St. Emilia-Romagna.

³²⁹ Cfr. art. 32, c. 2, St. Toscana; art. 28, c. 2, St. Emilia-Romagna; art. 16, c. 3, lett. a), St. Liguria; art. 16, c. 2, lett. a), St. Calabria. Questo era uno dei punti ritenuti incostituzionali dal Governo.

³³⁰ Cfr. art. 63, c. 2, e art. 43, c. 2, lett. a), St. Umbria.

³³¹ sentenza n. 372/2004 e, ugualmente, n. 379/2004

³³² Cfr. art. 64, c. 2, lett. k), St. Umbria; art. 42, c. 2, lett. f), St. Puglia. Nello Statuto abruzzese è, inoltre, previsto che il Presidente della Giunta informi periodicamente, <e comunque ogni sei mesi>, il Consiglio sulle relazioni tra la Regione e l’Unione europea, sulle negoziazioni con Stati esteri e con Enti omologhi di Stati esteri (art. 43, c. 4, St. Abruzzo).

³³³ Cfr. art. 9, c. 2, St. Marche; art. 71, c. 3, St. Umbria; art. 43, c. 1, St. Lazio. art. 52, St. Piemonte.

I Consigli regionali non sono Parlamenti; ciò nonostante, sono chiamati a svolgere funzioni tradizionalmente riconosciute ai Parlamenti. Come questi ultimi i Consigli regionali possono diventare, allora, la sede principale in cui le più distanti opinioni trovano espressione e, sintetizzate in chiave contrapposta, si affermano nel corpo elettorale. E' la tesi di una nuova centralità delle Assemblee rappresentative dovuta alla presenza ed alla valorizzazione, in esse anche dell'opposizione.³³⁴

La forma di governo regionale, come più volte ribadito, costituisce un modello assolutamente originale in cui si è tentato di conciliare l'esigenza della stabilità dell'esecutivo (elezione diretta e rafforzamento dei poteri del Presidente della Regione), senza interrompere del tutto il cordone del parlamentarismo (sfiducia consiliare).³³⁵ A questa peculiarità dovrebbe accompagnarsi una forma di opposizione consiliare diversa da quella parlamentare, e, potendo ogni Regione stabilire la propria forma di governo, tante (forme di) opposizioni consiliari quanti sono i Consigli regionali.

Si è evidenziato come i nuovi Statuti prevedono, tutti, il soggetto "maggioranza consiliare" e lo distinguono dall'esecutivo. La maggioranza non è il comitato operativo della Giunta, la sua appendice consiliare; ad essa gli Statuti riconoscono rilevanti funzioni a partire dall'insediamento dell'esecutivo.

La maggioranza consiliare, che pure ha sostenuto il candidato Presidente in campagna elettorale, rivendica in Consiglio il diritto di conoscerne il programma, di ufficializzarlo quasi per renderlo immutabile, e, allo stesso tempo, di vagliare gli assessori indicati dal Presidente eletto, riservandosi, in taluni casi, il diritto di sfiduciarli.

Viene in rilievo, pertanto, un terzo soggetto rispetto al governo e all'opposizione, vale a dire quello della maggioranza consiliare che ha una qualche influenza sulla forma di opposizione. Quest'ultima, se da un lato

³³⁴ P.L. PETRILLO, *Nuovi statuti regionali e opposizione*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2005.

³³⁵ R. BIFULCO, *Le Regioni*, Il Mulino 2004, 48.

dovrà scontrarsi con il governo e con la maggioranza, dall'altro potrà con questa "giocare di sponda" a seconda delle questioni sollevate, dando luogo a collaborazioni finalizzate, anche, a rivendicare l'autonomia del Consiglio *tout court* verso l'esecutivo regionale.

La propensione del legislatore costituzionale verso un sistema politico istituzionale competitivo, che vede contrapposti, fin dal momento elettorale, due o più aspiranti Presidenti di Giunta regionale e, con loro, due o più coalizioni di partiti (o singoli partiti), rende opportuno ridefinire il ruolo del Consiglio regionale, anche al fine di precisare quale soggetto o quali soggetti politici all'interno di esso siano chiamati a svolgere non una generica funzione di controllo ma una vera e propria funzione di alternativa politica all'esecutivo.

La tesi prevalente è che anche i Consigli regionali, al pari dei Parlamenti che si collocano in un sistema competitivo in cui le decisioni sono sempre più spesso prese da altri soggetti (non solo) politici, possano rivestire un nuovo ruolo diventando la sede di una perenne campagna elettorale tra, da un lato, la maggioranza che sostiene l'esecutivo e, dall'altro, l'opposizione e le altre forze di minoranza. Ciò determina un costante dibattito, magari anche aspro ma legittimo, tra i due principali soggetti politici, che a sua volta si traduce in critica, confronto e proposta.

Tuttavia, è possibile osservare che in quelle Regioni in cui si opta per il modello costituzionale standard, prevedendo l'elezione diretta del Presidente della Giunta, il Consiglio perde la funzione di elezione del Presidente della Giunta, a favore del corpo elettorale.

Le novità costituzionali degli ultimi anni rafforzano la sua funzione legislativa: il riconoscimento alle Regioni di nuove materie e nuove competenze anche esclusive, avrebbe potuto, in qualche misura, rafforzare i Consigli nonostante questi siano chiamati, in primo luogo, a dare attuazione, anche con legge, al programma elettorale del Presidente della Giunta. Tuttavia, sono altre le funzioni riconosciute ai Consigli, quale quella

“espressiva” che per Walter Bagehot consiste “nell’esprimere l’opinione degli inglesi su tutti gli argomenti che le vengono presentati”, e quella “informativa” attraverso cui l’Assemblea consente all’opinione pubblica di conoscere ciò che altrimenti non potremmo mai sapere.

I Consigli regionali possono divenire, forse più facilmente e meglio del Parlamento nazionale, proprio la sede in cui le più contrapposte opinioni trovano espressione e, sintetizzate in chiave contrapposta, si affermano nel paese, all’interno del corpo elettorale. Potrebbero, pertanto, assumere un ruolo centrale nel sistema politico regionale a condizione, però, che vi siano regole precise e coerenti con il nuovo assetto competitivo e tendenzialmente bipolare, che il conflitto sia, appunto, procedimentalizzato. Oppure si può decidere di abbandonare il modello preferenziale definito dalla Costituzione e di optare per un sistema diverso incentrato più sugli accordi *inter* partitici che sulle scelte operate dal corpo elettorale.

2.3.1. La mozione di sfiducia: il caso Calabria e il caso Sicilia alla luce della sentenza n. 2 del 2004

Nel corso dei lavori intrapresi dai Consigli regionali e dalle relative Commissioni speciali per l’approvazione dei nuovi Statuti, secondo quanto stabilito dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 e reso necessario dal ruolo delle autonomie ridefinito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la sentenza n. 2 del 2004 sopraggiunge in qualche modo inaspettata, alla luce della giurisprudenza precedente della Corte ed in particolare della sent. n. 313 del 2003. La sentenza in esame, accolta dalla dottrina con atteggiamento piuttosto critico³³⁶, impone di chiedersi, oggi, cosa residua dell’autonomia statutaria: e,

³³⁶ Si vedano in particolare, tra i critici, N. VIZIOLI, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre* e M. OLIVETTI, *Requiem per l’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, entrambi nel forum di Quaderni costituzionali; M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in www.federalismi.it, nonché, seppure con diversa intonazione, S. GRASSI, *Gli Statuti tra armonia e continuità nella Costituzione, editoriale 2/2004* in www.federalismi.it; A. RUGGERI, *L’autonomia statutaria al banco della Consulta*, nel forum cit.. Entusiasticamente adesiva, invece, la posizione di S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, nel forum cit.

purtroppo, non è molto, soprattutto per quanto concerne la forma di governo ed il sistema elettorale delle singole Regioni.

Nell'estate del 2003, la Regione Calabria ha approvato uno Statuto interamente nuovo, introducendo una forma di governo diversa nel tentativo di svincolarsi dal principio *aut simul stabunt aut simul cadent*.

In particolare, lo statuto prevedeva che i cittadini avrebbero non eletto, ma designato un *ticket* di Presidente e Vice Presidente della Regione; il Consiglio avrebbe dovuto poi scegliere se ratificare l'indirizzo del corpo elettorale, investendo formalmente mediante elezione il *ticket* delle cariche di vertice dell'esecutivo, oppure se subire lo scioglimento immediato. Dopo di che, nel corso della consiliatura, le dimissioni o l'impedimento permanente del Presidente, il Consiglio avrebbe potuto eleggere come nuovo Presidente il Vice a suo tempo eletto dai cittadini, sia pure in una subordinazione dichiarata, senza dover subire lo scioglimento (in ciò va ravvisata la rottura del *simul-simul*): ogni altra crisi avrebbe invece portato alle nuove elezioni.

Inoltre, lo Statuto deliberato dal Consiglio calabrese contemplava anche una norma di principio sul sistema elettorale regionale, per il quale si optava per una formula a base proporzionale, con voto di preferenza e premio di maggioranza.

Da un lato, la forma di governo calabrese si caratterizzava per il fatto di essere un pò instabile ed anche un pò callida, mentre dall'altro favoriva il recupero della centralità dell'assemblea. Il difetto, consisteva, però nel fatto che l'avvicendamento del vertice dell'esecutivo era costretto nei limiti rigorosi delle coalizioni politiche, con il risultato di consentire le famigerate "staffette", che avevano dato cattiva prova di sé in periodi non aurei della cd. Prima Repubblica.

Per i motivi sopra esposti, la Corte esitò a manifestare il proprio favore per una simile soluzione:³³⁷ ma il punto è che la presa di posizione del Giudice delle leggi influisce non solo sul modello calabrese, ma sulla stessa autonomia

³³⁷ Di cui, in effetti, anche M. OLIVETTI, *op. cit.*, § 2, riconosce il carattere barocco e poco lineare.

statutaria di tutte le Regioni, pur nella consapevolezza che tale indirizzo potrebbe essere in qualche misura ridimensionato in futuro.

Il Governo ha impugnato lo Statuto calabrese censurando i due punti sopra evidenziati: e la Corte ha sostanzialmente accolto le lamentele dello Stato, annullando la deliberazione regionale sotto questi due profili.

La dottrina ha sottolineato l'atteggiamento contrario del Governo nei confronti dell'autonomia statutaria regionale: per esempio, nel ricorso contro lo Statuto calabrese, si sostiene che la l.c. n. 1 del 1999 abbia riservato la potestà regolamentare alla Giunta, mentre in altro ricorso quasi contemporaneo (che ha dato vita alla sent. n. 313 del 2003) si riteneva che detta potestà spettasse al Consiglio.

Ad avviso della Corte, il sistema prescelto dallo Statuto calabrese prevede – “sostanzialmente” – l'elezione diretta del Presidente della Regione, ma pretende di derogare al principio del *simul-simul* che invece l'art. 126, u.c., Cost. collega indissolubilmente all'elezione diretta.

In particolare, come precisato, lo statuto calabrese non contemplava l'elezione diretta in senso stretto: dal corpo elettorale proveniva solo una designazione, mentre per l'accesso alla carica era comunque necessaria la deliberazione consiliare, pur accompagnata dalla minaccia di scioglimento immediato.

La Corte muove dalla constatazione che la l.c. n. 1 del 1999 abbia manifestato un *favor* per le forme di governo presidenzialiste, come sembra evincersi dai lavori preparatori e dalla stessa scelta dell'elezione diretta come opzione *standard*, per quanto derogabile.

Ciò premesso, sarebbe possibile accogliere una nozione più ampia e sostanzialistica di “elezione diretta”, riconducendo a questa anche il modello transitorio *ex art. 5*, l.c. n. 1 del 1999, già contemplato nella sent. n. 304 del 2002 (anche se, precisa la Corte, “non equivale a un sistema elettorale di tipo diretto ogni meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o anche di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista o dello schieramento elettorale”)

La Corte osserva che, la scelta dello Statuto calabrese segue il modello dell'elezione diretta, da questo discostandosi solo per una diversità "essenzialmente formale": l'elezione non deriva direttamente dal voto dei cittadini, ma da quello del Consiglio, che però deve attenersi al primo. Questo dimostra che si è in presenza di un procedimento di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, solo mascherato da una sorta di obbligatoria "presa d'atto" da parte del Consiglio regionale"; - "non a caso", aggiunge la Corte, al Presidente così eletto è riconosciuto un potere tipico del capo del governo nella forma di elezione diretta: la potestà di nomina e revoca dei componenti della Giunta.

Ancor prima della l.c. n. 1 del 1999 si era diffuso un orientamento in forza del quale era opportuno potenziare la posizione degli esecutivi nazionali e che il modo migliore per perseguire tale obiettivo era quello di prevedere l'elezione diretta del Presidente della Giunta, riconoscendogli la possibilità di indurre in qualsiasi momento, attraverso le proprie dimissioni, lo scioglimento del Consiglio. Quanto detto trova espressione nella struttura e nella stessa intitolazione della legge, che contiene in primo luogo un riferimento alla forma di governo transitoria ("elezione diretta del Presidente della Giunta regionale") e solo in secondo luogo la menzione del principio di "autonomia statutaria delle Regioni".

Tuttavia, una parte consistente della stessa maggioranza politica della XIII Legislatura aveva manifestato qualche perplessità in merito alla necessità di codificare una forma di governo sostanzialmente presidenzialista: si decise allora, seppure con qualche difficoltà, di optare per una forma di governo *standard*, derogabile però dall'autonomia statutaria regionale, la quale veniva così ad assumere ruolo determinante nell'iniziativa di riforma costituzionale.

Peraltro, non va tralasciato che la l.c. n. 3 del 2001 ha novellato l'art. 114 Cost., iscrivendo in modo solenne in capo al Titolo V che "[...] le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

La principale differenza rispetto ai precedenti artt. 114-115 Cost. va ravvisata nel fatto che si sottolinea il valore centrale delle potestà statutaria riconosciuta agli enti autonomi (nonostante non uguale per Regioni, da un lato, ed enti locali dall'altro). Infatti, i "poteri e funzioni propri" erano già previsti nel testo anteriore: dunque, la novità sta proprio nella menzione – e al primo posto – dell'autonomia statutaria.

Comunque, è opportuno evidenziare che dai lavori parlamentari emerge senz'altro, come sottolinea la sent. n. 2, "la volontà, largamente espressa in sede parlamentare, di imporre [la scelta dell'elezione diretta] nella esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni". Inoltre, dagli stessi lavori si evince che il testo finale della legge, non solo nella sua formulazione letterale quanto nel suo significato sostanziale, ha riconosciuto la preminenza dell'autonomia statutaria, anche in tema di forma di governo.

Tuttavia, il ragionamento seguito dalla Corte pone il quesito di comprendere in cosa consiste "elezione diretta" di cui parla l'art. 126. In particolare, ci si chiede se tale espressione deve essere interpretata in senso stretto (avuto riguardo alle sole ipotesi in cui dal pronunciamento popolare deriva come conseguenza immediata e diretta, senza intermediazioni di sorta da parte del Consiglio, l'ascesa del soggetto designato alla carica presidenziale) oppure in senso lato (come fa la Corte, considerando "diretta" anche l'elezione indiretta, ma imposta dalla minaccia dello scioglimento).

Si è osservato che è solo il richiamo e la conformità ai principi che può avvalorare l'interpretazione estensiva di una locuzione, che ne dilati la sfera di applicazione al di là del suo significato formale.

Ed in questa ipotesi gli argomenti di principio (*ex l.c. n. 1 del 1999 ed ex l.c. n. 3 del 2001*) erano tutti nel senso del *favor* per l'autonomia regionale e, quindi, di un'interpretazione restrittiva di ogni limitazione e vincolo all'anzidetta autonomia.

Non solo: ma anche la già menzionata sent. n. 313 del 2003 sembrava essersi orientata in questa direzione, nell'interpretazione dell'art. 121 ss. In quella decisione la Corte aveva disposto che, in tema di Statuti regionali, "l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione" ed, in questa prospettiva, aveva respinto con pochi cenni le sottili considerazioni di senso diverso proposte a sostegno della tesi sfavorevole all'autonomia statutaria (che in quel caso, paradossalmente, era sostenuta dalla Regione).³³⁸

Ebbene, un ragionamento del genere, applicato al caso in esame, avrebbe dovuto portare a risultati diversi da quelli cui perviene la sent. n. 2: avrebbe, cioè dovuto condurre a un'interpretazione restrittiva dell'"elezione diretta", in quanto a tale nozione è collegato proprio il principio *simul-simul*, che rappresenta un limite all'autonomia statutaria.

Al contrario, la Corte si è orientata verso un'interpretazione sostanzialista ed effettivistica, intensificando il vincolo all'autonomia statutaria e costringendo quest'ultima ad operare in ambiti più contenuti.

La Corte afferma che esiste per le Regioni la "possibilità di optare per uno dei tanti possibili modelli": ma in realtà non sembra che i modelli siano poi così numerosi.

Oltre alla scelta di confermare l'attuale forma di governo, infatti, alle Regioni resta solo la possibilità di disinnescare l'*aut simul stabunt aut simul cadent* escludendo l'elezione del Presidente da parte dei cittadini e magari introducendo una serie di correttivi, che razionalizzino il modello "consiliarista".

Alcuni di tali correttivi sono offerti dalla stessa sentenza n. 2: la menzione del *leader* della coalizione elettorale sulla scheda per il voto o altri "meccanismi elettorali di stabilizzazione delle maggioranze di governo". Tuttavia, si deve aggiungere, sul punto le Regioni devono provvedere con legge, non con lo

³³⁸ Il tendenziale contrasto di orientamenti fra le sentenze nn. 313 e 2 è rilevato da diversi commentatori: cfr. M. OLIVETTI, *op. cit.*, § 7; S. GRASSI, *op. cit.*, 7; M. VOLPI, *op. cit.*, 8.

Statuto – è questa un'altra importante novità introdotta dalla sent. n. 2³³⁹ – e ciò può risultare molto difficile, sino a quando non giungerà la legge-quadro statale (è vero che le Regioni potrebbero provvedere da subito, senza attendere la legge-quadro, ma sarebbe molto difficile distinguere nella legislazione vigente le norme di dettaglio, derogabili, dai principi fondamentali, vincolanti).

Un altro correttivo potrebbe essere quello di equiparare le crisi consiliari a quelle extraconsiliari e di permettere che solo per una volta nel corso della legislatura possa avere luogo il cambiamento dell'esecutivo, mediante la c.d. sfiducia costruttiva .

Comunque sarebbe possibile ipotizzare un articolato che proponga una forma di governo alternativa a quella *standard*, che riporti l'elezione del Presidente della Regione in seno al Consiglio, ma razionalizzi questa possibilità con tutti gli accorgimenti noti, anche quelli suggeriti dalla Corte costituzionale.

La legislazione elettorale – o meglio la legge statale di principi e la legge regionale di dettaglio – potrebbe accompagnare la forma di governo con ulteriori “misure di razionalizzazione”, come ad esempio: la specificazione che ciascun gruppo di liste o comunque ciascuna coalizione elettorale debba indicare nel proprio simbolo il cognome del *leader* che si impegna – ma con vincolo solo politico – ad eleggere Presidente (è da ritenersi che nello Statuto possa prevedersi che il *leader* sia candidato di diritto alla carica presidenziale, senza alcun vincolo in capo al Consiglio e senza che si escluda la possibilità di altre candidature); formule maggioritarie o proporzionali razionalizzate con premio di maggioranza; divieto per il Presidente della Regione che si sia dimesso volontariamente di candidarsi alle successive elezioni regionali come capo di una lista singola o alla testa di una coalizione.

³³⁹ anche questa oggetto di uno stentoreo coro di critiche: cfr. N. VIZIOLI, *op. cit.*, § 2, M. OLIVETTI, *op. cit.*, § 6; S. GRASSI, *op. cit.*, 5-6; in modo particolarmente persuasivo, A. RUGGERI, *op. cit.*, § 4, che spiega anche una soluzione alternativa più flessibile e, largamente preferibile al dilemma ermeneutico affrontato dalla Corte in termini eccessivamente schematici.

Questo determinerebbe la nascita di un modello astratto di “rafforzamento parallelo” del Consiglio e del Presidente, con elezione del secondo da parte del primo.

Per quanto concerne, invece, le vicende politiche che hanno interessato il governo della Regione Sicilia, va precisato che esse forniscono numerosi spunti di riflessione in merito alla forma di governo delle Regioni e, in particolare, sull’operatività della regola del *simul stabunt simul cadent*. Quest’ultima è prevista anche dall’art. 10 dello statuto siciliano, a seguito della modifica operata dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, ed è notoriamente finalizzata, grazie anche alla sua rigidità, a garantire una maggiore stabilità degli esecutivi.

Prima di ogni altra riflessione, è opportuno ricostruire, sia pur in sintesi, gli accadimenti verificatisi dopo l’elezione, nell’aprile del 2008, di Consiglio e Presidente della Regione Sicilia.

Nel maggio 2009, Raffaele Lombardo, appoggiato sino a quel momento da un’ampia maggioranza composta da Mpa, Pdl e Udc, azzerò la Giunta escludendo dalla coalizione proprio l’Udc. Nel dicembre dello stesso anno, il Presidente varò una nuova Giunta: viene esclusa dalla maggioranza la componente del Pdl più legata al Presidente del Senato Schifani ed al Ministro della Giustizia Alfano, con conseguente scissione all’interno del gruppo assembleare di quel partito (da cui si staccano i deputati regionali vicini all’onorevole Micciché che danno vita al Pdl – Sicilia). La sopravvivenza dell’esecutivo, che a questo punto può contare sul sostegno solo di una parte dell’originaria maggioranza, viene assicurata, in Assemblea, dall’appoggio esterno del Pd. L’equilibrio così raggiunto viene messo nuovamente in discussione dal Presidente che, dopo due mesi di forti tensioni e mediazioni, nel settembre del 2010 forma il suo quarto governo. Quest’ultimo si regge su un’inedita maggioranza di cui fanno parte, accanto alla componente dell’Udc siciliana fedele a Casini, Futuro e libertà, ApI, Pd e Mpa.

In sintesi, si è venuta a creare una situazione in cui il Presidente resta in carica, con il sostegno del principale partito della coalizione collocata dagli elettori all'opposizione e contro gran parte del principale partito della coalizione premiata dai medesimi elettori.

In questa sede, non si vuol in alcun modo dare un giudizio di valore sul risultato venutosi a profilare, ma si intende riflettere, come si accennava, sull'operatività del principio del *simul stabunt simul cadent*.

Notoriamente, la regola persegue lo scopo di escludere il “potere di vita e di morte” delle Assemblee sulle Giunte³⁴⁰ e rappresenta lo strumento tramite il quale si vorrebbe garantire “la fedeltà degli eletti al voto degli elettori” preservando la coalizione vincente dal pericolo dei cosiddetti ‘ribaltoni’. L'idea di fondo è che Presidente e Consiglio, traendo legittimazione dal medesimo voto, debbano restare in carica contemporaneamente, senza poter separare i propri rispettivi destini³⁴¹ Soprattutto laddove la crisi sia determinata da ragioni politiche, pare corretto che siano gli elettori a porre rimedio al conflitto nato fra i due organi e da cui è derivata la rottura della consonanza istaurata, originariamente, proprio dagli elettori.

Di tale avviso è anche la Corte costituzionale che ha precisato, con la sentenza n. 12 del 2006, come nella forma di governo regionale ad elezione diretta non esiste la tradizionale relazione fiduciaria, “ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori” la cui rottura può essere dichiarata sia dal Presidente, sia dal Consiglio con la conseguenza di far operare il *simul stabunt simul cadent*, posto a tutela della “armonia dell'indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori”.

In sostanza, l'aver legato in modo indissolubile la sopravvivenza di Presidente e Consiglio servirebbe a favorire la stabilità degli esecutivi, al fine di porre le

³⁴⁰ C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, p. 15)

³⁴¹ sul punto C.DE FIORES, *Art. 126*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2499 e, volendo, S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, p. 243e ss..

basi per la realizzazione del programma approvato, nelle sue linee essenziali, dagli elettori.

Tuttavia, la linearità di un simile ragionamento sembra venir messa in discussione

proprio dalle vicende che hanno dato occasione a queste brevi riflessioni. Esse, più precisamente, sembrano confermare quelle tesi secondo cui il meccanismo del *simul stabunt simul cadent* sarebbe insufficiente rispetto allo scopo di evitare qualunque cambio di maggioranza in corso di legislatura.

In effetti, il sistema risulta escogitato in modo da garantire la ‘fedeltà’ della maggioranza al Presidente (nonché al suo programma) e non il contrario.³⁴² Lo scioglimento del Consiglio opera nei casi in cui il *premier* regionale subisce, o meglio non avalla, la formazione di una nuova coalizione di governo. In simili ipotesi le (inevitabili) dimissioni o l’approvazione di una mozione di sfiducia avranno l’effetto di chiamare nuovamente in causa gli elettori attribuendo loro il ruolo di veri e propri arbitri della contesa politica. Ciò non avverrà, come non è avvenuto in Sicilia, invece, se il cambiamento è accettato o favorito dal Presidente che potrà continuare a governare appoggiandosi ad una coalizione (almeno in parte) diversa rispetto a quella ‘premiata’ dai cittadini. Il sistema rischia, insomma, di funzionare solo in una direzione, senza riuscire ad assicurare, in ogni caso, il rispetto della volontà manifestata dagli elettori e la realizzazione del programma risultato ‘vincente’.³⁴³

Sulla base di queste argomentazioni e in occasione delle vicende in esame, è stato presentato il ddl. cost. (AS 1597 della XVI legislatura) volto alla modifica dell’art. 10 dello statuto siciliano. Significativa è la relazione illustrativa in cui si pone l’accento sul fatto che la disciplina vigente non risulterebbe coerente non prevedendo strumenti efficaci contro una Giunta che “non mantenga fede agli impegni programmatici assunti con il corpo

³⁴² (M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, p. 324 e ss.).

³⁴³ (R. TOSI, *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, p. 117 e ss.).

elettorale” o cambi maggioranza politica. La proposta è quella di consentire all’Assemblea legislativa siciliana di approvare “una sola volta nel corso della legislatura” una mozione di sfiducia contro il Presidente senza che da ciò derivi la radicale conseguenza dell’immediato ritorno al voto. Al fine di assicurare il rispetto del programma elettorale, si stabilisce, inoltre, che nella mozione debba essere indicato il nome del nuovo Presidente.

Si tratta, come risulta evidente, di un’ipotesi, sia pur particolare, di sfiducia costruttiva. Comunque, l’iniziativa, che pure non ha avuto concreto seguito parlamentare, non pare in grado di risolvere il problema e non risulta immune da qualche osservazione critica. Essa, da una parte, vorrebbe qualificare il Consiglio come “il ‘custode’ dell’ortodossia programmatica”, trascurando che la stessa funzione può certamente essere svolta dal Presidente eletto, e, dall’altra, considera scontato che il contrasto si possa verificare solo una volta durante la legislatura. In vero, se la ragione della sostituzione del Presidente è quella sopra indicata, nulla assicura la duratura ‘fedeltà’ del nuovo Presidente al programma³⁴⁴

Inoltre e soprattutto, ove il *leader* della Giunta riesca a realizzare con successo il cambiamento di maggioranza (e di programma), l’ipotesi di una sfiducia costruttiva non potrebbe ottenere i voti necessari alla sua approvazione e, più in generale, non esisterebbe alcuno strumento per chiamare a rispondere, immediatamente, il Presidente del suo operato.

Ciò posto, pur dovendosi considerare la critica al meccanismo del *simul stabut simul cadent* parzialmente condivisibile, va osservato che questa perde almeno una parte del suo rilievo se si tiene conto di come il *simul simul* è strettamente collegato alla forte legittimazione popolare del Presidente eletto direttamente, che risulta essere il principale ‘determinatore’ dell’indirizzo politico regionale (a cominciare proprio dalla predisposizione del programma). Se così stanno le

³⁴⁴ Per un’analisi del ddl si veda A. SAITTA, *Sicilia: la maggioranza litiga? Il Presidente fa le bizze? Ed io cambio lo Statuto!*, in www.forumcostituzionale.it.

cose, allora, un ‘trattamento di favore’ per quest’ultimo potrebbe risultare non del tutto fuori luogo.

Inoltre, è opportuno evidenziare che l’operatività del vincolo può essere considerata un efficace strumento per l’affermazione del principio democratico: risulta logico legare la ‘vita’ del Consiglio a quella del Presidente, in quanto, fra l’altro, è la sua vittoria a determinare la formazione stessa dell’Assemblea.

2.3.2 Il Consiglio Regionale della Puglia: caso Calabria - bis?

La Commissione Affari istituzionali del Consiglio regionale della Puglia, ha pochi anni addietro preso in esame una proposta di riforma dello Statuto di particolare rilievo in quanto prevede l’elezione diretta oltre che del Presidente anche di un Vicepresidente della Giunta, che dovrebbe subentrare al primo in caso di dimissioni (rimozione, impedimento permanente, ecc.) consentendo, pertanto, di evitare lo scioglimento del Consiglio.

Tale proposta reca la firma di ben sei capigruppo, appartenenti all’opposizione e alla maggioranza. Inoltre, essa prevede una riduzione del numero dei consiglieri che passano da settanta a sessanta (comunque in cifra fissa e senza seggi aggiuntivi) e l’approvazione della legge elettorale regionale a maggioranza assoluta, dimostrando in tal modo di voler aderire a quanto già statuito dalla giurisprudenza.³⁴⁵

La proposta innanzitutto persegue l’obiettivo di inserire il Vice Presidente nell’elenco statutario degli organi regionali (art. 20 Statuto). Sia questo organo, sia il Presidente sarebbero eletti a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto, contestualmente all’elezione del Consiglio, del quale entrerebbero a far parte (art. 24, comma 1). In base all’art. 41, sia il Presidente, sia il Vice Presidente nella prima seduta del Consiglio

³⁴⁵ Corte cost. n. 2 del 2004; v. al riguardo S. CATALANO, *La presunzione di consonanza. Esecutivo e Consiglio nelle regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, 62

regionale prestano giuramento di fedeltà alla Costituzione e al presente Statuto (comma 3).

Il modello proposto non riconosce al Presidente il potere di nomina del Vice ed, inoltre, non sembra neppure riconoscergli il potere di revocarlo. Infatti, l'art. 41, comma 9, fa riferimento alla rimozione del Vice Presidente ma non attribuisce al Presidente il potere di disporla. Quest'ultimo, "entro dieci giorni dalla proclamazione, nomina i componenti della Giunta regionale e ne dà comunicazione al Consiglio regionale nella seduta successiva alla nomina, unitamente al programma di governo" (comma 4). In seguito "può revocare uno o più componenti della Giunta, informandone il Consiglio regionale" (comma 6). Pertanto, è pacifico che il Vice presidente sia una dei componenti della Giunta (art. 43 statuto), ma non sarebbe possibile revocarlo in quanto titolare di una legittimazione democratica diretta ed anche perché, nel caso di dimissioni, gli subentrerebbe il "consigliere che ha conseguito la cifra elettorale più elevata nell'ambito delle liste collegate al candidato Presidente" (art. 41, comma 10): ciò evidenzia il ruolo speciale che ricopre il Vice presidente, la sua differenza rispetto agli assessori e il legame diretto che intercorre tra esso ed il corpo elettorale.

Pertanto, al Presidente eletto si propone di sottrarre il potere di nominare ed, eventualmente, revocare uno dei componenti della Giunta.

Tuttavia, ciò solleva dei problemi di legittimità in quanto la Corte Costituzionale con la pronuncia n. 12 del 2006 interpretando l'art. 122, ultimo comma Cost., ha precisato che quello di nomina e di revoca è "un potere consequenziale e indefettibile proprio del Presidente individuato mediante voto popolare".³⁴⁶

Passando ad esaminare i rapporti tra presidente e Consiglio, solo una formale mozione di sfiducia nei confronti del primo determinerebbe lo scioglimento del secondo (art. 41, comma 7). Invece (comma 8) "in caso di dimissioni

³⁴⁶ Pur ragionando sulla questione, diversa da quella oggi rilevante, della possibilità che il singolo assessore sia colpito da mozione di sfiducia; v. S. CATALANO, *op. cit.*, 123 ss., 230 ss.)

volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte del presidente della Giunta, le sue funzioni sono esercitate dal Vice Presidente”: non è previsto lo scioglimento, né l’indizione di nuove elezioni. Solo se anche il Vice presidente è dimissionario (permanentemente impedito, morto, ecc.), il Consiglio subisce lo scioglimento (comma 9).

Da ciò si evince un tentativo di derogare al principio *simul stabunt, simul cadent*. Ciò emerge a chiare lettere dalla relazione di accompagnamento in cui si legge che “l’impianto complessivo delle modifiche proposte considera la continuità della legislatura fattore essenziale per promuovere un più effettivo esercizio della potestà legislativa propria del Consiglio regionale salvaguardando, peraltro, le prerogative dei Consiglieri nell’esercizio del mandato elettorale e della funzione di rappresentanza”. Sarebbe opportuno assicurare la continuità dell’operato della Giunta al fine di favorire l’esercizio della potestà legislativa del Consiglio. Infatti nella stessa relazione si afferma che “ è da evidenziare con particolare attenzione il ruolo preponderante esercitato dall’Organo titolare del potere esecutivo- la Giunta- nei processi di emanazione delle leggi, come documentato dal numero e dalla portata dei disegni di legge di iniziativa della stessa”. Assicurare la continuità degli organi politici servirebbe anche a fronteggiare il crescente potere degli apparati amministrativi regionali. Infatti, nonostante la disciplina statutaria “sia ispirata all’obiettivo di determinare una equilibrata multilevel governante proprio tra gli organi primari”, è dato affermare che la burocrazia “soprattutto a livelli apicali, appare a volte titolare di un potere decisionale che prevarica quello politico oppure mera espressione del potere esecutivo”.

Va precisato che si contesta la circostanza che viene sminuito il ruolo del Consiglio, a fronte del rafforzamento del ruolo della Giunta e degli apparati. Controversa è anche la forma di governo regionale, nella variante neo-parlamentare: ad alcuni è sembrata eccessivamente sbilanciata a favore dei Presidenti delle regioni. In questo contesto, la proposta in esame persegue l’obiettivo non tanto di rafforzare i poteri del Consiglio (ad es. di controllo,

anche sulle nomine di alti funzionari), quanto di assicurarne la permanenza in carica, derogando al principio *simul stabunt simul cadent*: a questo è riconosciuto il desiderato potenziamento.

Inoltre, si dubita della legittimità dell'operazione e a tal fine si rende necessario richiamare il noto e discusso “caso Calabria” del 2004. Le norme statutarie che furono annullate prevedevano l'elezione diretta del Presidente e Vice Presidente, con il secondo destinato a subentrare al primo in caso di dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte. La Regione Calabria aveva tentato di abbandonare il modello dell'elezione diretta, prevedendo un'investitura popolare dei due organi che non consentiva l'accesso diretto alla carica; e a tal fine era necessaria una nomina da parte del Consiglio, che correva il rischio dello scioglimento nell'ipotesi di mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dagli elettori. Ma la Corte ritenne questo correttivo esclusivamente formale: in sostanza, l'investitura restava diretta. Pertanto, la deroga al principio di cui all'art. 126, ultimo comma Cost. fu considerata illegittima.

A maggior ragione quanto detto dovrebbe valere per la proposta in esame da cui si evince in modo chiaro l'elezione diretta.

Come precedentemente precisato, il caso Calabria, è stato oggetto di esame e critica da parte degli studiosi, i quali si sono chiesti quali margini residuano al fine di una valorizzazione statutaria del ruolo dell'Assemblea legislativa.³⁴⁷

Inoltre, è opportuno fare un'ultima precisazione. Nella menzionata relazione illustrativa, a sostegno della proposta, si evidenziano “gli effetti assicurati dalla continuità della legislatura attraverso i minori costi riferibili alla competizione elettorale che, come è noto, sono stimati in circa 21 milioni di euro”. L'obiettivo che si intende perseguire è quello di evitare uno spreco istituzionale, vale a dire lo scioglimento del Consiglio, con le successive

³⁴⁷ Su entrambi gli argomenti, anche per ulteriori riferimenti, si rimanda a S. CATALANO, op. cit., ivi, 192 ss.,

nuove elezioni, solo in quanto il Presidente eletto ha deciso di cambiare mestiere. Al medesimo obiettivo mira la ipotizzata riduzione del numero dei consiglieri.

Tuttavia, l'esigenza di evitare sprechi istituzionali era stata avvertita anche nell'ambito del dibattito sulla deliberazione statutaria, successiva alla legge cost. n. 1 del 1999, che pervenne per prima all'esame della Corte Costituzionale: una deliberazione con cui la Regione Marche voleva prevenire lo scioglimento del Consiglio in caso di morte o impedimento permanente del Presidente, facendo subentrare a quest'ultimo il Vicepresidente. Ma la deliberazione fu comunque annullata (sent. n. 304 del 2002). In tal caso, la Corte evidenziò la sostanziale coincidenza tra il vincolo *simul stabunt, simul cadent* di cui all'art. 5, co. 2, lett. b), della legge costituzionale n. 1 del 1999 e l'analogo vincolo di cui all'art. 126, ultimo comma, Cost.

3. Gli altri organi, fra partecipazione e garanzia

Obbligo delle Regioni è quello di prevedere l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali, contemplato dall'art. 123, 5 comma, quale organo di raccordo tra le Regioni e gli enti locali. Tuttavia, possono regolamentare altri organismi ed organi interni al fine del perseguimento degli obiettivi che si prefigge di raggiungere l'assetto costituzionale e che in passato la Corte Costituzionale ha ritenuto legittimo con la sentenza n. 48 del 1983.

3.1 Il Consiglio delle Autonomie locali

Nel nuovo assetto costituzionale del “*sistema regionale delle autonomie locali*” si colloca il Consiglio delle Autonomie Locali, quale organo costituzionalmente necessario,³⁴⁸ la cui disciplina è rimessa all'autonomia statutaria delle Regioni: “*In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio*

³⁴⁸ La definizione di “*organo costituzionalmente necessario*”, già adottata dai commentatori, è stata fatta propria dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 370 del 14 novembre 2006.

delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali” (art. 123, comma 4, Cost.).³⁴⁹

Con la nozione di “*sistema regionale delle autonomie locali*” si indica un insieme di rapporti tra regioni ed enti locali già presente nella legislazione ordinaria, ancor prima della riforma costituzionale. Tale espressione era ed è tuttora contenuta nella rubrica dell’art. 4 del d.lgs. 267/00 (T.U.E.L.). Quest’ultimo aveva notevolmente ridimensionato, innanzitutto, la portata del modello centralistico di cui all’art. 128 Cost. - per il quale l’ordinamento e la determinazione delle funzioni degli enti locali erano riservati alla legge dello stato - prevedendo un ampio margine di intervento per il legislatore regionale se non in materia di ordinamento, sempre riservato alla legge dello stato, sicuramente in tema di riparto delle funzioni in favore degli enti locali.³⁵⁰

Il Testo Unico riprendeva delle previsioni già contenute nella legge 142/90³⁵¹ e soprattutto recepiva le novità introdotte dalla più radicale riforma

³⁴⁹ La natura sintetica di queste note ci induce ad omettere la citazione dei contributi scientifici che si sono avuti sull’argomento. Segnaliamo soltanto di seguito, senza alcuna pretesa di completezza, alcuni riferimenti bibliografici. L. BRUNORI, *Il Consiglio delle Autonomie Locali*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie, problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 249 e ss.; M. CARLI, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, in *astrid on line*, 2005; M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, 216 ss.; ID., *Il Consiglio delle Autonomie come strumento di raccordo fra Regione ed enti locali: un possibile modello?* in www.amministrazioneincammino.it, 2009; A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell’esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, 2001, 587 ss.; T. GROPPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario, il Consiglio delle Autonomie Locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, 1067; G. GERVASIO, *Il Consiglio delle Autonomie locali nella programmazione regionale*; in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, 606 ss.; C. MARZUOLI, *Attuazione del Titolo V e Consiglio delle Autonomie Locali*, in *Il nuovo Codice delle Autonomie Locali (esperienze a confronto)*, Atti del Convegno di Carrara del 15 novembre 2007, nonché tutti i contributi di tale Convegno, rinvenibili sul sito del Consiglio delle Autonomie della Toscana, www.consiglioautonomie.it; F. MERLONI, *I rapporti tra Regione ed enti locali nuovo Statuto della Regione Emilia Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, 95 ss.; G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie Locali e Costituzione*, in *Pol. Dir.*, 2003, 231 ss.

³⁵⁰ Richiamati gli artt. 117 e 118 Cost., nel testo previgente alla legge costituzionale n. 3/01, l’art.4, comma 1, del d.lgs. 267/00, stabilisce che le regioni, “ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, *organizzano l’esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le provincie*”.

³⁵¹ Si tratta, in particolare, delle previsioni dell’art. 3 della l. 142/90, sul quale ebbe modo di pronunciarsi la Corte Costituzionale con una fondamentale sentenza in cui si legge che “*la legge n. 142 del 1990, nel disciplinare l’ordinamento delle autonomie locali in una prospettiva di maggiore aderenza all’art. 5 della Costituzione ed attuativa della IX disposizione transitoria e finale di questa, tende ad un tempo a dotare gli enti territoriali infra-regionali di più ampia autonomia e ad assicurare un più organico raccordo funzionale tra essi e le regioni, nelle quali individua il centro propulsore e*

amministrativa che potesse darsi a costituzione invariata, ovvero dalla prima legge Bassanini (l. 15 marzo 1997, n. 59). Era infatti previsto, con l'espresso richiamo all'art. 4 della legge 59/97, che tutte le funzioni amministrative, con la sola eccezione di quelle "che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale" fossero conferite agli enti locali.³⁵² Trovava per la prima volta accogliamento nell'ordinamento il principio di *sussidiarietà*, insieme a quelli, che ne rappresentano il corollario, di differenziazione, adeguatezza, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali e leale collaborazione tra i diversi soggetti coinvolti. Principi questi che verranno poi definitivamente consacrati con la riforma del Titolo V della Costituzione e che rappresenteranno il terreno di esercizio di quel difficile compito di risoluzione dei conflitti di competenza cui è stata ripetutamente chiamata in questo decennio la Corte Costituzionale.

La legge di riforma costituzionale completa questo disegno attraverso due disposizioni fondamentali: l'art. 114, che fonda quella che viene ormai comunemente riconosciuta come la "*pari dignità istituzionale*" di Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, e l'art. 118, con il quale viene costituzionalizzato il principio di *sussidiarietà*.

Quest'ultima disposizione, come è noto, ha interrotto il parallelismo tra funzione legislativa e funzioni amministrative. Non si è quindi più riprodotto il meccanismo per cui, essendo la Regione titolare di competenze legislative, ad essa spettava la titolarità della maggior parte delle funzioni amministrative. Si è imposta viceversa una distribuzione di tali funzioni dal basso verso l'alto, individuando nel Comune il loro principale titolare, salvo che non debbano essere attribuite agli altri enti al fine di assicurarne l'esercizio unitario. Tale

di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali. Rimane in tal modo superato il disegno delle leggi comunali e provinciali come concepite anteriormente all'ordinamento regionale, succedutesi nel tempo e rimaste fino ad ora pressoché immutate nel loro impianto organico" (Corte Cost., 15 luglio 1991, n. 343).

³⁵² Art. 4, comma 3, d.lgs. 267/00: "*La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle comunità montane, in base ai principi di cui all'articolo 4, comma 3, della legge del 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.*"

nuovo assetto costituzionale ha reso ancor più indispensabile la previsione di forme di coordinamento tra Regione ed enti locali. La Regione, sulla base del nuovo criterio di ripartizione delle competenze legislative con lo Stato di cui all'art. 117 Cost., è chiamata a legiferare su di una pluralità di materie la cui titolarità delle funzioni amministrative è dell'ente locale. Essa inoltre, sempre sulla base dell'art. 117 Cost. ed in seguito all'abrogazione dell'art. 128 Cost., è chiamata altresì a legiferare sulla distribuzione di tali competenze amministrative, là dove, secondo i criteri di cui all'art. 118, è opportuno che queste siano ripartite tra i vari livelli istituzionali.³⁵³ Tale esigenza di coordinamento era stata avvertita dal legislatore ancora una volta sin da prima della riforma costituzionale, tanto che la necessità di individuare strumenti di raccordo e concertazione tra Regioni ed enti locali era già contemplata dal d.lgs. 112/98,³⁵⁴ così come dallo stesso Testo Unico Enti Locali.³⁵⁵ Sulla base di tali indicazioni si è dato vita a vari organismi generalmente improntati sul modello delle Conferenze permanenti Regione – autonomie locali, variamente disciplinate a livello regionale e ciò ancorché qualche Regione avesse già da quel momento, prima quindi della modifica del Titolo V della Costituzione,

³⁵³ E' stato detto che, "il nuovo disegno costituzionale prevede [...] due competenze generali: una delle Regioni, di carattere legislativo e una dei Comuni, sul versante amministrativo. Ma poiché le funzioni amministrative hanno bisogno del supporto legislativo (si veda, da ultimo, la sentenza della Corte n. 303/2004), se la Regione legifera senza raccordarsi con chi, alle sue regole, dovrà poi dare attuazione, è da mettere in conto una sicura e diffusa inattuazione delle leggi e dei piani regionali [...]", M. CARLI, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, op. cit. Ancora: "La devoluzione delle competenze amministrative verso il basso, con l'attribuzione, in ambito regionale, agli enti locali di tutte le funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario da parte della Regione, va di pari passo con l'esigenza di un continuativo raccordo tra questa e gli enti locali che tali competenze vengono a gestire", T. GROPPI, op. cit., 1067.

³⁵⁴ Art. 3, comma 5, d.lgs. 112/98: "Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze."

³⁵⁵ Art. 4, commi 4 e 5 d.lgs. 267/00: "La legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile./ Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze." V. anche, precedentemente, l'art. 3, comma 3, della l. 142/90.

introdotto i Consigli delle Autonomie Locali.³⁵⁶ La costituzionalizzazione di tali organi determina uno stacco netto rispetto alla pur importante esperienza precedente. L'inserimento nel testo della Costituzione rappresenta di per sé stesso un elemento di forte distinzione e pone immediatamente il problema della costruzione di una “*identità*” dell'istituto. Un compito non agevole che non è stato certo facilitato dalla natura assai scarna della norma costituzionale. Subito dopo la riforma, si è aperto un dibattito dottrinale in cui sono state affrontate una serie di problematiche che ora si rinvengono presso che integralmente riprodotte all'interno degli statuti delle Regioni a statuto ordinario³⁵⁷ e delle leggi regionali che disciplinano i CAL. Sebbene questi siano stati introdotti e disciplinati dalla maggior parte delle Regioni,³⁵⁸ non è questa la sede per un bilancio, il quale presuppone un'attività di studio e ricognizione preliminari di ben altro impegno.

E' tuttavia possibile fare un punto molto provvisorio al fine di iniziare a comprendere ciò che accomuna e ciò che distingue la pluralità delle esperienze regionali, verificando la possibilità di un loro *coordinamento*. Quest'ultima potrà essere poi l'occasione per un reale approfondimento e per una effettiva e puntuale disamina del lavoro svolto in questi anni a livello regionale.

³⁵⁶ E' il caso della Toscana, la cui legge 21 marzo 2000, n. 36, istitutiva del CAL, tuttora vigente, è anteriore alla legge costituzionale n. 3/01.

³⁵⁷ La Corte Costituzionale ha chiarito che “*l'art. 123, ultimo comma, Cost. è [...] una disposizione che, per il suo contenuto precettivo, si può applicare soltanto nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, attesa la non comparabilità tra le forme di potestà statutaria delle autonomie regionali ordinarie e speciali*” (Corte Cost. n. 370/06, cit. Da qui la conseguenza della natura non obbligatoria dei CAL per le Regioni a Statuto speciali e la loro facoltà di introdurli anche per mezzo della legge ordinaria, come poi è per lo più accaduto, e non necessariamente per mezzo dello statuto. La Corte si è pronunciata in tal caso sulla legittimità della legge istitutiva del CAL approvata dalla Provincia Autonoma di Trento. Precedentemente la questione di legittimità costituzionale era stato sollevata anche nei confronti della legge istitutiva del CAL della Regione Sardegna, ma il giudizio si era concluso con una dichiarazione di inammissibilità (Corte Cost., 28 aprile 2006, n. 175). La *querelle* in ordine alla fonte competente a disciplinare i CAL nelle Regioni a Statuto speciale non si è tuttavia risolta ed ha avuto un seguito con la sentenza n. 238/07, che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto avverso la legge della Regione Friuli Venezia Giulia e, da ultimo, con la decisione della Corte n. 89/2011, resa a proposito di una legge statutaria della Provincia autonoma di Bolzano, annotata da N.VIZIOLI, *Lo strano caso del Consiglio dei Comuni della Provincia di Bolzano*, in Forum dei Quaderni Costituzionali, 10 maggio 2011.

³⁵⁸ Per le regioni a statuto ordinario ciò ha coinciso con la stagione di riscrittura degli statuti, in seguito alla modifica dell'art. 123 Cost. apportata con la riforma del Titolo V. Per un primo esame di tali problematiche, v. M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, cit.

Non si tratta di negare la ricchezza insita in tale forma di pluralismo, né ovviamente di sindacare l'indiscutibile autonomia statutaria delle Regioni. Al momento della entrata in vigore della riforma costituzionale, l'auspicio di molti era, al contrario, proprio quello che fossero gli statuti e la legislazione regionale a dare corpo ad un istituto di cui la Costituzione si limitava ad indicare la necessità dell'esistenza, le funzioni essenziali e costituzionalmente necessarie di "organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali" e probabilmente, con l'utilizzo del termine "Consiglio", un sintetico abbozzo di struttura.³⁵⁹

Già sin dai primi commenti, tuttavia, non sono mancati quanti sottolineavano³⁶⁰ la necessità di individuare un nucleo fondante di disposizioni che caratterizzassero struttura e funzioni essenziali dell'organo e che avrebbero dovuto essere inserite negli statuti, con particolare riguardo a quelle riguardanti:

- la sua *composizione* e quindi la sua rappresentatività degli enti locali;
- i suoi *poteri*;
- la sua *indipendenza*, la quale deve essere garantita in concreto attraverso una effettiva autonomia amministrativa e contabile ed una dotazione minima di risorse per assicurarne il funzionamento;
- gli effetti giuridici derivanti dall'esercizio delle funzioni.

La ricerca, quindi, di un *nucleo identitario* di un organo così importante non contraddiceva e non contraddice il pluralismo che è connaturato nella struttura federalista dei pubblici poteri, così come definita dal Titolo V della Costituzione. Al contrario, rafforzare l'identità dell'istituto equivale ad incrementarne forza e visibilità e ad attribuire pertanto maggiori poteri effettivi agli enti locali di cui i CAL sono innanzitutto organi

³⁵⁹ Alcuni commentatori (T. GROPPPI, *op. cit.*, 1071) ritenevano, fondatamente, che, con l'utilizzo di tale termine il legislatore costituzionale si fosse voluto richiamare ad alcune delle esperienze già esistenti, quale quella toscana, avendo comunque in mente un organo rappresentativo degli enti locali, di tipo "consiliare", distinto dalle molteplici forme di Conferenze Regione - autonomie locali che pure erano ampiamente diffuse.

³⁶⁰ La Corte Costituzionale parla espressamente di un organo attraverso il quale agli "enti territoriali minori" viene assicurata "la rappresentanza dei propri interessi" (Corte Cost., 370/06, cit).

“rappresentativi”.³⁶¹ Un organo più forte permette, per altri versi, una migliore esplicazione della stessa autonomia, la quale non risiede solo nella varietà delle forme e delle scelte istituzionali, ma anche nella capacità di farsi effettivamente portatori degli interessi rappresentati.

Sotto questo aspetto un punto di partenza sufficientemente acquisito consiste nella distinzione che occorre fare tra i CAL e la molteplicità di Conferenze Regioni – enti locali, tavoli di concertazioni ed esperienze simili tuttora diffuse e presenti a livello regionale.

Si è in presenza di due modelli di cooperazione tra enti pubblici relativamente distinti. I CAL sono organi di interlocuzione istituzionale chiamati a dare innanzitutto pareri obbligatori e ad esercitare un'altra serie di funzioni che, sulla base degli statuti e delle leggi regionali, possono ormai dirsi almeno in parte “tipizzate”. Essi sono organi indipendenti e rappresentativi degli enti locali. Le Conferenze operano al contrario secondo i moduli, di per sé non meno importanti, ma distinti, della concertazione, ed è proprio in considerazione di tale modo di operare che queste, a differenza dei primi, vedono generalmente la partecipazione stabile anche di organi o comunque di rappresentanti regionali.

A volte, tuttavia, il confine tra il campo di intervento di questi diversi strumenti istituzionali non è così lineare come potrebbe apparire sulla carta ed in alcuni casi è stato lo stesso legislatore regionale, ad evitare rischi di sovrapposizioni, ad attribuire la preminenza ai Consigli delle Autonomie. Altre questioni molto dibattute sono quella delle competenze, dei poteri e degli effetti giuridici delle attività svolte dei CAL. La funzione consultiva indicata in Costituzione è ovviamente riconosciuta da tutti gli statuti regionali innanzitutto nei confronti del Consiglio, in sede di esercizio della potestà legislativa. Essa è sempre prevista per le proposte di legge che attribuiscono funzioni amministrative agli enti locali o che incidono sulle loro competenze.

³⁶¹ La Corte Costituzionale parla espressamente di un organo attraverso il quale agli “enti territoriali minori” viene assicurata “*la rappresentanza dei propri interessi*” (Corte Cost., 370/06, cit).

E' poi estesa variamente, a titolo meramente esemplificativo, in relazione al bilancio e agli atti di programmazione regionale (Toscana, Liguria, Marche, Umbria, Lazio, Calabria); alle modifiche dello statuto regionale (Emilia Romagna, Lazio, Calabria), in alcuni casi con espressa limitazione alle parti che concernono gli enti locali (Liguria, Puglia); alle modifiche legislative riguardanti la disciplina dei CAL (Emilia Romagna, Lombardia); alla istituzione di nuovi comuni (Puglia); all'istituzione di enti sub regionali (Calabria).

Tuttavia, mentre nella maggior parte dei casi queste funzioni sono elencate negli statuti, non mancano fattispecie in cui lo statuto rimanda interamente alla legge regionale, come nel caso della Puglia, con una soluzione che a suo tempo non aveva mancato di sollevare perplessità di ordine costituzionale.

Più complessa è la questione degli effetti del parere emanato dal CAL, soprattutto nell'ipotesi in cui questo sia di segno negativo o venga subordinato all'accoglimento di emendamenti e proposte di modifica. Anche questo aspetto è stato molto dibattuto. La legge regionale toscana n. 36 del 2000 stabiliva che in caso di parere negativo il Consiglio regionale potesse approvare la proposta di legge solo a maggioranza assoluta. La soluzione sollevava anche qui perplessità, discutendosi della correttezza costituzionale di quella che avrebbe potuto intendersi come una limitazione all'esercizio della potestà legislativa riservata dall'art. 121 Cost. ai Consigli regionali. Il nuovo statuto, approvato nel 2005, ha previsto soltanto che là dove il Consiglio regionale si discosti dal parere del CAL debba farlo con decisione motivata (art. 66).

L'approvazione a maggioranza assoluta è stata tuttavia inserita in altri statuti regionali, limitando tale effetto "rinforzato" del parere alle sole materie incidenti sulla competenza e sulle funzioni degli enti locali, con esclusione del bilancio regionale e degli atti di pianificazione (Liguria, Emilia

Romagna,³⁶²Lombardia, Lazio, Umbria, Marche, Calabria). Allo stato i dubbi in ordine alla legittimità di tali previsioni statutarie debbono ritenersi superati, considerando come la previsione di un voto a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale non comporti alcun trasferimento di competenze legislative.

Un'altra problematica su cui si era concentrata l'attenzione dei primi commentatori e che ha trovato soluzione negli statuti riguarda l'esercizio della funzione consultiva non solo nei confronti dei Consigli, ma anche degli altri organi regionali. Lo statuto della Regione Toscana, ad esempio, estende l'obbligo di motivazione in caso di decisione contraria al parere del CAL per qualsiasi organo regionale (art. 66, cit.). Una generale funzione consultiva nei confronti degli organi regionali diversi dal Consiglio è contemplata anche negli altri statuti.

Ulteriore questione concerne l'attribuzione ai CAL dell'iniziativa legislativa. Superate anche in questo caso alcune timidezze iniziali, molti statuti la prevedono, limitandola alle materie incidenti sulle competenze degli enti locali o rimandandone le relative limitazioni alla legge ordinaria regionale (Umbria, Liguria, Lazio, Calabria, Lombardia).

Diffusa è l'attribuzione ai CAL del potere di sottoporre alla Giunta o al suo Presidente le problematiche su cui si ritiene debba essere sollevato ricorso innanzi alla Corte Costituzionale. In alcuni casi è previsto che si tratti di una proposta, come si esprime lo statuto toscano, o di una segnalazione, come è detto in quello della Lombardia, sottoposta alla Giunta o al suo Presidente, previa informazione al Consiglio (art. 66, comma 5, Statuto Regione Toscana; art. 54, comma 6, Statuto Regione Lombardia). Lo statuto della Regione Lombardia precisa peraltro che la segnalazione riguarda "eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi dello Stato". La formulazione non può

³⁶² Lo statuto della Regione Emilia Romagna prevede che, all'infuori delle materie incidenti sulle funzioni degli enti locali, allorquando il Consiglio Regionale si discosti dal parere del CAL, l'approvazione del progetto di legge è accompagnato dalla approvazione di ordine del giorno da trasmettere al medesimo Consiglio delle Autonomie (art. 23, comma 4).

tuttavia risolvere il problema di come la Regione possa farsi portatrice di una lesione delle prerogative degli enti locali nell'ambito del giudizio di costituzionalità, a meno che questa si risolva anche in una lesione della sfera di competenza regionale ai sensi dell'art. 127, comma 2, Cost. Se il complesso delle funzioni dei CAL, nonostante l'inevitabile disomogeneità, è sufficientemente tipizzato, tipiche ma ancor meno omogenee risultano le scelte regionali in ordine alla *composizione* di tali organi.

La maggior parte degli statuti e delle leggi regionali prevedono una rappresentanza degli organi esecutivi degli enti locali, con una articolazione tra componenti di diritto, generalmente coincidenti con i presidenti di provincia ed i sindaci delle città capoluogo, e componenti elettivi, costituiti dai sindaci degli altri comuni, in alcuni casi articolati in sottoclassi a seconda degli abitanti. Ad esempio, la legge regionale n. 22/09 della Regione Lombardia prevede la presenza di dodici sindaci di comuni con popolazione superiore a duemila abitanti e di tre sindaci di comuni con popolazione inferiore ai duemila abitanti. Altre leggi (Toscana) si limitano a prevedere un determinato numero di sindaci di comuni non capoluogo, rimettendone la scelta alle assemblee dei sindaci in sede elettiva e disciplinando il relativo procedimento elettorale. In altri casi (Emilia Romagna), si prevedono, quali componenti di diritto, anche i sindaci delle città con più di cinquantamila abitanti, ancorché non capoluogo, lasciando la scelta degli altri alle assemblee elettive e riservandone una quota ai comuni montani.

Questi modelli, con i quali si riconosce la rappresentanza degli enti locali ai sindaci o presidenti di provincia, sono in alcuni casi mitigati dalla presenza di alcuni rappresentanti degli organi consiliari. Ad esempio, la legge regionale n. 36/2000 della Regione Toscana prevede che del CAL facciano parte anche due presidenti di consigli provinciali, due presidenti di consigli comunali e tre presidenti di Comunità Montane (art. 1). Una articolazione simile è prevista dalla legge regionale n. 1/2005 della Regione Calabria, dalla legge regionale n. 20/2008 della Regione Umbria, dalla legge n. 1/2011 della Regione Liguria.

Vi sono poi leggi che, oltre ad indicare una composizione dei CAL simile a quella appena descritta, prevedono anche la partecipazione di rappresentanti delle associazioni di enti locali (ad esempio, ANCI, UPI, Legautonomie, UNCEM, Associazioni regionali): così la leggi regionali Lombardia, Lazio, Piemonte. In contrasto a questo tipo di scelte per quanto concerne la composizione dei CAL si pone la legge della Regione Puglia n.29/2006, la quale prevede che il Consiglio sia composto da cinquantasette membri di cui uno in rappresentanza delle Comunità Montane e gli altri eletti dai consigli provinciali e comunali nel proprio seno (art. 2). E' indubbio che in tale ipotesi la differenza non è meramente accidentale, ma riguarda il modello istituzionale, risolvendosi il CAL in un organo elettivo di secondo grado. Ancora, una questione non risolta in ordine alla composizione dei CAL riguarda la presenza o meno di rappresentanti delle così dette *autonomie funzionali*, ovvero di soggetti distinti dagli enti locali territoriali. Se ne discute sin dall'avvio del dibattito intorno all'istituzione dei CAL e ne rappresenta ora un esempio lo Statuto della Regione Lombardia il quale prevede che il CAL “*si riunisce in composizione integrata da un massimo di quindici rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali, per esprimere parere sullo Statuto, sul programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti, sui piani e programmi relativi all'innovazione economica e tecnologica [...]*” (art. 54, comma 8). La legge regionale n. 22/09 individua poi a tal fine rappresentanti di varie istituzioni, enti pubblici e privati (università, centri di ricerca, istituzioni scolastiche, Unioncamere, Camere di Commercio, esponenti del Terzo Settore e via dicendo).

Simili soluzioni sono state oggetto di critiche, soprattutto per la sovrapposizione che ne deriva tra le funzioni *latu sensu* concertative e di raccordo tra istituzioni e forze sociali e la funzione di rappresentanza degli enti locali e di interlocuzione istituzionale con la Regione che dovrebbe scolpire le caratteristiche istituzionali dei CAL. L'elencazione appena fatta di problematiche varie in sede di disciplina e funzionamento dei CAL è tutt'altro

che esaustiva. Si possono tuttavia trarre da questa breve digressione alcune conclusioni. Innanzitutto, il ruolo dei CAL risulta potenziato dalle diverse soluzioni adottate in sede regionale. La sua istituzione in quasi tutte le Regioni sta ad indicare che la scelta del legislatore costituzionale si è mostrata lungimirante. I CAL saranno tuttavia chiamati presto a svolgere dei compiti dei quali devono dimostrare di essere all'altezza. Citiamo due questioni di portata straordinaria che investono gli enti locali: l'indifferibile necessità di pervenire alla approvazione della *Carta delle Autonomie*, ovvero della nuova legge generale sugli enti locali successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione ed il grande capitolo del *federalismo fiscale*, con l'emanazione dei decreti legislativi attuativi della delega di cui alla legge n. 42 del 2009.³⁶³ In entrambe le ipotesi non vi è solo l'esigenza di far valere gli interessi degli enti locali su scala nazionale, compito indispensabile che tuttavia viene assolto dalle varie rappresentanze sia istituzionali che associative, ma è necessario che la dialettica istituzionale funzioni innanzitutto nel rapporto regioni – enti locali, poiché è su questi equilibri che si costruisce la nuova articolazione dello stato. Basti solo pensare cosa implica l'effettiva attuazione del principio di sussidiarietà in relazione alla distribuzione delle risorse, al rapporto tra entrate proprie e fiscalità regionale e quanto su questo sono destinate ad incidere le leggi che le regioni dovranno adottare. Senza un corretto equilibrio di questi elementi, non il progetto federalista, ma qualunque forma di decentramento rimane una mera declamazione verbale. Orbene, il livello di frammentarietà che ancora contraddistingue l'esperienza dei CAL, al quale si è fatto cenno trattando di alcuni profili specifici, pur con i notevoli sviluppi che si sono avuti in questo decennio, può rappresentare un elemento di debolezza di tali organi, tale da non renderli sufficientemente attrezzati a queste sfide.

³⁶³ Su questa, v. gli atti del Convegno del 1 marzo 2010, *Il sistema delle autonomie territoriali dopo la legge sul federalismo fiscale*, organizzato dal CAL del Lazio in collaborazione con l'ANCI regionale, riportati sul sito del CAL, in www.cal.regione.lazio.it, con le relazioni di A. D'ATENA, N. RICCARDELLI, F. FIORILLO, G.C. DE MARTIN, E. BUGLIONE, G. MELONI e le conclusioni di B. CARAVITA DI TORITTO.

Si ritiene, pertanto, necessario uno sforzo di coordinamento di queste esperienze, nella dimensione nazionale, e ciò non al fine di volere limitare l'autonomia di cui sono espressione, il che non sarebbe né verosimile, né tanto meno possibile, ma al fine di dare all'istituto una maggiore forza. Lungo questo percorso, peraltro, i Consigli delle Autonomie Locali potrebbero trovare uno spazio inatteso là dove, anche in coerenza con la svolta federalista, s'impone una profonda riforma del Parlamento. Ove infatti si smettesse di brandire strumentalmente le riforme istituzionali senza mai approdare ad alcuna concretizzazione, i Consigli potrebbero rappresentare la base elettorale di quel Senato federale, delle Regioni e delle Autonomie Locali, che ha costituito oggetto di numerosi progetti di legge costituzionale,³⁶⁴ che la Conferenza delle Regioni e delle Provincie Autonome ha ribadito anche recentemente essere uno degli obiettivi principali di riforma³⁶⁵ e che di certo è un obiettivo fondamentale e irrinunciabile. Per i proponenti di tali progetti i CAL vedrebbero in questo caso realizzata quella funzione di "seconda camera" rispetto ai Consigli regionali che ha in parte costituito una aspirazione latente di questi anni e che, allo stato, non trova tuttavia posto nel testo costituzionale. Occorre, a maggior ragione ove si realizzassero tali prospettive, ma anche per sostenere il dibattito dal punto di vista delle Autonomie Locali e in vista di obiettivi più ravvicinati, fare qualche passo in avanti. Un coordinamento nazionale, nella forma che dovrà essere meglio messa a punto, in cui le diverse esperienze regionali possano essere intanto messe a confronto tra di loro, stimolando l'elaborazione, l'affinamento e la condivisione della relativa strumentazione tecnica e culturale, può rappresentare in tal senso una chance molto utile e un campo nuovo e importante di protagonismo delle Autonomie Locali per dare attuazione alle riforme che forniscano al

³⁶⁴ V. ad es. il progetto di riforma di Legautonomie presentato anche in questa legislatura, in www.legautonomie.it

³⁶⁵ Conferenza delle Regioni e delle Provincie Autonome, prot. n. 11/037/CR6d/C1 del 24 marzo 2011, in www.regioni.it

federalismo strumenti necessari, ad ogni livello, per un giusto e solido cambiamento dello Stato.

3.2 Gli organi di garanzia statutaria

Tutti gli statuti, ad eccezione di quello marchigiano, hanno contemplato l'istituzione di un organo il cui compito è quello di accertare il rispetto delle disposizioni statuarie. Indipendentemente dalle svariate nozioni utilizzate, sembra necessario muovere da un esame di quelle che sono volte a garantirgli autonomia ed indipendenza, sia nei confronti dell'influenza degli altri organi che nei confronti delle dinamiche politiche. Si riscontra infatti che le maggioranze sono sempre aggravate, ma è comunque sempre il Consiglio regionale che decide in merito.

Di fondamentale rilievo per accertare tale intento è l'analisi delle disposizioni statutarie concernenti la composizione e la durata del mandato dei suoi membri. Un primo importante elemento è rappresentato infatti dal *quorum* scelto per l'elezione dei suoi membri, poiché contribuisce a precisare, almeno in linea di principio, il grado di imparzialità con il quale si intende contraddistinguere i membri, a garanzia della loro neutralità nei confronti delle dinamiche politiche: ad eccezione dello statuto emiliano-romagno e pugliese, tutti gli altri prevedono maggioranze aggravate per l'elezione consiliare dei membri, in genere prevedendole direttamente in statuto. Si passa infatti dalla maggioranza dei $\frac{3}{4}$, prevista dallo statuto ligure, laziale e toscano, a quella inferiore, ma comunque particolarmente aggravata, dei $\frac{2}{3}$ (Calabria e Umbria), fino allo statuto piemontese, che rinvia alla relativa legge di attuazione le modalità di elezione, pur prevedendo una generica maggioranza qualificata.

Per quanto concerne l'Emilia-Romagna, tuttavia, si mira ad assicurare la tendenziale neutralità dei componenti l'organo – o meglio, il tendenziale equilibrio complessivo fra gli stessi – attraverso una differenziazione dei soggetti cui è riconosciuto l'elettorato attivo. Non solo in Emilia-Romagna,

ma anche in Toscana (che comunque prevede l'elezione a $\frac{3}{4}$ da parte del Consiglio), infatti, una parte dei membri del Collegio di garanzia viene eletto dal Consiglio delle Autonomie Locali: in Emilia Romagna ne sceglie 2 su 5, in Toscana individua una rosa di 3 candidati, su cui il Consiglio deve obbligatoriamente eleggerne uno.

Sono finalizzate a potenziare la natura neutrale del collegio di garanzia anche le disposizioni – quando la loro disciplina è prevista direttamente dagli statuti, senza rinviare a successive leggi di applicazione – relative ai requisiti di eleggibilità e alle incompatibilità.

Quando gli statuti dispongono espressamente al riguardo, sono previste delle particolari competenze tecniche, di tipo prevalentemente giuridico amministrativo: si va da generiche previsioni di un'esperienza in materia di pubblica amministrazione o di diritto pubblico (Liguria, Toscana) alla specificazione che si tratti necessariamente di giuristi (Lazio, Puglia) fino all'individuazione di posizioni professionali di cui i membri devono essere in possesso, tra cui docenti universitari, avvocati e magistrati (Calabria, Emilia - Romagna, Piemonte).

Le regioni Piemonte e Puglia prevedono infine che due dei membri del collegio di garanzia siano costituiti da scegliere fra gli ex membri del consiglio regionale. Non si tratta invero di un'ulteriore caratteristica professionalizzante che si aggiunge a quelle già contemplate, bensì di un requisito alternativo, posto con tutta evidenza con l'intento di assicurare che alcuni dei membri del consiglio di garanzia siano dotati della necessaria esperienza sul campo che gli permetta di conoscere appieno le concrete dinamiche. Non sembra tuttavia una scelta particolarmente felice, soprattutto in fase di prima applicazione,³⁶⁶ per il fatto che, a prescindere dalla necessaria natura non giurisdizionale dell'organo sembrerebbe opportuno che il controllo del collegio di garanzia si sottraesse il

³⁶⁶ Gli ex consiglieri regionali non potranno infatti apportare comunque una esperienza concreta di funzionamento perché hanno portato a termine il loro mandato in vigenza del vecchio statuto.

più possibile a dinamiche di tipo politico, e si caratterizzasse al contrario come un controllo di tipo astratto, ancorché ovviamente calato sul contesto reale.

Passando ad esaminare la disciplina delle incompatibilità, solo gli statuti di tre regioni (Calabria, Emilia Romagna, Lazio) prevedono dei vincoli finalizzati alla successiva legislazione di applicazione, statuendo che i membri non debbano rivestire cariche pubbliche elettive o altre funzioni che possano entrare in conflitto con il ruolo esercitato dall'organo, ovviamente con varianti sensibili quanto alla durezza delle une piuttosto che delle altre.

Infine, assume rilevanza non tanto sotto il profilo della auspicata terzietà dell'organo quanto con riferimento alla necessaria efficacia della sua azione, la dimensione ridotta che lo contraddistingue. Con la sola eccezione dell'Umbria – che non prevede né un tetto massimo, né una dimensione fissa – il numero dei membri va da un minimo di 5 (Liguria, Calabria, Emilia - Romagna, Puglia) ad un massimo di 7 (Lazio, Piemonte, Toscana).

Per quanto concerne le funzioni riconosciute al collegio di garanzia statutaria, prima di tutto sembra opportuno soffermarsi su uno dei principali problemi che i riformatori regionali hanno dovuto affrontare, e cioè il limite dell'unità del controllo di costituzionalità, che la Corte costituzionale ha più volte sottolineato.³⁶⁷

La valenza *erga omnes* di tale principio contenuto del nostro ordinamento costituzionale porta quindi ad escludere che il collegio di garanzia statutaria possa caratterizzarsi quindi come un vero e proprio giudice delle leggi regionali, che ha il compito di accertare il rispetto delle norme statutarie. La Corte ha già avuto modo di intervenire in merito alla legittimità della presenza di un tale organo, in particolare nello statuto umbro (artt. 81 e 82), senza tuttavia sanzionarne a priori l'esistenza, a condizione che si tratti di un organo

³⁶⁷ L'occasione è stata offerta dal conflitto sorto nei confronti dell'Alta Corte per la Regione siciliana. La Corte costituzionale, in merito al potere attribuito all'Alta corte in merito proprio al sindacato sulle leggi, ha infatti affermato con tono perentorio che "il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, espresso nella unicità dell'organo competente ad amministrarla, è non soltanto un dato certo del nostro ordinamento positivo, ma una conseguenza necessaria del nostro ordinamento costituzionale" (sent. n. inserire estremi)

di tipo consultivo: di conseguenza non un organo di tipo giurisdizionale (v. sent. n. 378 del 2004, 9, CiD).

Per queste ragioni, quanto alle sue funzioni, gli statuti calabrese, emiliano romagnolo, laziale, ligure, piemontese e umbro, riconoscono al collegio di garanzia il compito prevalente ad esprimere pareri sulla conformità degli atti regionali allo statuto.

Un altro aspetto da esaminare concerne le modalità di attivazione del consiglio di garanzia statutaria. Negli statuti in generale è prevista l'assegnazione agli organi monocratici come il Presidente della Giunta e il Presidente del Consiglio, anche se non mancano attribuzioni di tale potere anche a minoranze consiliari pari ad 1/3 (Calabria e Lazio), ad 1/5 (Emilia-Romagna e Toscana) o 3 presidenti dei gruppi consiliari (Toscana), o al Cal (tutte le regioni, ad esclusione di Liguria, Puglia e Umbria).

Nel caso toscano, sembra tuttavia insolito che tale potere sia assegnato ad una minoranza (non politicamente connotata) dei membri del Consiglio regionale, ad una parte (di nuovo non politicamente connotata) dei presidenti dei gruppi, mentre non sia stata attribuita alla figura del Portavoce dell'Opposizione (di cui all'art. 10.2) Oltre alla funzione di accertare la rispondenza degli atti normativi alle disposizioni e ai principi contenuti negli statuti regionali, al collegio di garanzia sono riconosciuti anche altri compiti di non facile definizione, quanto al loro potenziale impatto sulle dinamiche di governo regionale. Ci si riferisce in particolare al potere di dirimere i conflitti fra gli organi che le regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte e Toscana gli assegnano. Sembra infatti una competenza per molti aspetti analoga al potere di dirimere i conflitti di attribuzione fra gli organi di cui la Corte costituzionale è titolare.

Contribuisce ad assimilare i compiti del collegio di garanzia statutaria con quelli della Corte costituzionale il potere che gli statuti delle regioni Abruzzo, Liguria, Piemonte, Puglia gli assegnano con riferimento a quello che sembra

essere un controllo di ammissibilità degli eventuali quesiti referendari, e che in genere è strutturato come un controllo sulla “ricevibilità”.

Il ruolo dei collegi di garanzia sembra inoltre ancora non del tutto chiaro tenuto conto, oltre alla mancanza di norme di attuazione che in alcune ipotesi hanno il compito di riempire di contenuto disposizioni statutarie ad oggi particolarmente indeterminate (si pensi ad esempio al caso umbro, artt. 81 e 82), anche alla presenza di disposizioni statutarie con le quali viene stabilito che, oltre alle funzioni espressamente attribuite dallo statuto, possa svolgere anche tutte quelle ad esso assegnate dalle leggi regionali (v. Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte).

Alla luce di quanto detto è possibile concludere che, nella maggior parte degli statuti ad oggi approvati è contenuta la disciplina di un organo di garanzia statutaria, finalizzato alla tutela dei principi e delle norme contenute negli statuti regionali: nonostante la diversa denominazione, l’obiettivo è comune e sembra soddisfare una duplice esigenza

Da un lato, infatti, l’obiettivo è quello di assicurare il più possibile il rispetto di alcune disposizioni statutarie. Essendo comunque contemplato un controllo di legittimità delle fonti primarie regionali ad opera della Corte costituzionale, non si ritiene in questa sede che l’obiettivo possa essere creare un sistema di controllo alternativo – né sostitutivo – di quello ordinario: sembra, inoltre, che i riformatori regionali abbiano perseguito la finalità di introdurre una garanzia ulteriore in conseguenza dell’ampliamento dei settori materiali su cui lo statuto è chiamato ad intervenire, e che quindi possano porre le basi per una diversificazione sostanziale nei contenuti e nelle procedure previste nelle diverse regioni. Come precedentemente precisato alla luce della giurisprudenza costituzionale, gli organi di garanzia statutaria non rappresentano dei veri e propri organi giurisdizionali – e non potrebbero esserlo in alcun modo – ma danno tuttavia vita ad un organo interno che proprio nell’ambito regionale ha il compito di accertare il rispetto delle norme statutarie, nella loro peculiarità, da parte delle disposizioni legislative e

regolamentari approvate dalle regioni. In altri termini rappresentano un ulteriore previsione a garanzia delle peculiarità delle disposizioni contenute in ciascuno statuto e il cui ambito di applicazione si esplica in una fase antecedente all'entrata in vigore dell'atto tramite pareri.

Un altro motivo, strettamente connesso al primo, va ravvisato nell'impossibilità da parte degli organi regionali o dei singoli consiglieri di impugnare atti della regione di fronte alla Corte costituzionale per presunta violazione delle disposizioni statutarie: un organo di garanzia *ad hoc*, che contempra fra le modalità di accesso anche la titolarità del ricorso in capo anche ad altri soggetti, si muove in questa direzione.

CONCLUSIONI

Il presente lavoro ha posto in evidenza come la forma di governo adottata dalle regioni italiane si è contraddistinta per l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, connessa in maniera uniforme ad un incremento consiliare sia avuto riguardo alla situazione elettorale – attraverso un premio di maggioranza che viene attribuito alla seconda in seguito ai risultati del primo – sia a quello post elettorale attraverso la regola dell'*aut simul stabunt, simul cadent*.

Tale modello governativo ha sollevato molteplici discussioni concernenti, in particolar modo il suo inserimento all'interno dei diversi modelli di forma di governo.

Innanzitutto, si è dato atto del dibattito dottrinale registratosi in merito all'evoluzione del modello regionale e della sua collocazione all'interno del sistema italiano. A tal proposito, inoltre si è constatato che la forma di governo debba farsi rientrare nella categoria delle “forme di governo della transizione”, propria della fase di crisi e transitoria del nostro assetto istituzionale; tra le sue peculiarità ricordiamo l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo connessa ad una precisa maggioranza consiliare e dalla vigenza della regola del *simul stabunt, simul cadent*.

Tuttavia, si è sottolineato che la forma di governo regionale è assimilabile alle forme di governo parlamentari anche se in forma rigida per le dinamiche che hanno caratterizzato le forme di governo parlamentari competitive, in presenza di un sistema partitico prima bloccato (poi imploso) ed in quanto tale incapace di dar origine ad un ammodernamento delle istituzioni di governo.

Si tratta di un processo che non nasce dal basso poiché le riforme introdotte per gli Enti locali e le Regioni sono state approvate dal Parlamento al fine di dare delle risposte a specifici obiettivi di politica istituzionale, garantendo, pertanto, un rafforzamento del sistema regionale attraverso una maggiore assegnazione al potere degli elettori nella scelta dei governanti, responsabili della riduzione delle opacità originatesi dal potere di mediazione dei partiti nel modello post-elettorale.

Formalmente, un siffatto modello di forma di governo non è stato inserito a livello nazionale, sebbene esso sia strutturato in maniera bipolare attraverso un sistema elettorale prevalentemente maggioritario e attraverso l'elezione diretta del capo dell'esecutivo da parte dei cittadini.

Il legislatore costituzionale, con riferimento alle regioni ha "creato" un modello di forma di governo *standard* che presenta tutte le caratteristiche tipiche della forma di governo di transizione, prevedendo anche la possibilità di deroga con riferimento all'elezione diretta dell'esecutivo. Al riguardo, va evidenziato che tale modello *standard* è subito diventato il modello *preferenziale*, infatti in attesa di approvazione dei nuovi statuti da parte delle regioni, la transitorietà prevedeva proprio un modello che la stessa Costituzione aveva assimilato appieno a quello.

Inoltre, si è posto in luce come le regole dettate dalla Costituzione in relazione al modello *standard* non garantiscono alle regioni degli ampi margini di manovra, ragione per cui viene concessa la possibilità di integrare tale modello con la rigida regola del *simul stabunt simul cadent* e prevedendo il potere di nomina e di revoca dei singoli ministri. Questo permette alle regioni di optare per un altro modello di forma di governo, esclusivamente a elezione indiretta del vertice dell'esecutivo (scelta che nessuno ad oggi ha compiuto).

Chiarito il fatto che tutte le regioni hanno deciso di utilizzare il modello di forma di governo *standard*, non è stato invece possibile appurare vari modelli di forme di governo regionale, poiché trattasi di un unico modello al quale possono essere concesse solo integrazioni marginali e prettamente politiche.

Aspetti di differenziazione delle forme di governo si sono potuti individuare considerando la forma di governo, non solo come l'insieme di istituti tecnici volti a razionalizzare i rapporti fra gli organi (Fusaro), ma anche dall'analisi delle disposizioni statutarie e regolamentari che si riferiscono sia all'organizzazione della rappresentanza che alla struttura degli organi che forniscono indicazioni fondate su aspetti diversificati.

Tale modello istituzionale si è sviluppato nel contesto italiano con l'obiettivo di rimettere in piedi un sistema partitico che da solo non è stato in grado di far evolvere i sistemi di governo in maniera onesta, ma, allo stesso tempo, si è precisato che i meccanismi della forma di governo possono comunque evolversi assumendo delle definizioni differenti in maniera sensibile in ragione delle varianti di cui si è discusso, ma anche delle peculiarità dei sistemi partitici regionali.

Bisogna sottolineare che fino a quando saranno presenti dei meccanismi riguardanti il sistema competitivo e fino a quando non si sarà consolidato il quadro partitico, le disposizioni rigide contenute nella legge costituzione n. 1 del 1999 sembrano istituire il più grande impedimento di sistema nei confronti di un eventuale ritorno a soluzioni parlamentari-assembleari e cioè a sconvolgere l'equilibrio delle forme di governo della transizione.

Tali considerazioni si possono enunciare sia a livello regionale che a livello nazionale, tanto che sembra possibile sostenere che la costituzionalizzazione del principio del *simul stabunt simul cadent*, a livello regionale costituisca in una sorta di tutela, una garanzia anche a livello nazionale, affinché non si distacchi da quelle forme di governo della transizione che sono state il motore di sviluppo di tutti i livelli di governo.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale Regionale*, in *Le Regioni*, 2000;
- ANDÒ S., *Autonomia statutaria e forma di governo regionale* in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971;
- ANDO S., *Forma di governo regionale*, in *Riv. Trim. dir. proc. civ.*, 1971;
- ANGIOLINI V., *Gli organi di governo delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1983;
- ANTONINI L., *La nuova potestà statutaria e l'ipotesi di un regionalismo differenziato*, in AA.VV, *I nuovi statuti delle regioni*, Giuffrè, Milano, 2000;
- BALBONI E., *La potestà statutaria delle Regioni nella prospettiva della riforma costituzionale: il ruolo del Consiglio regionale*, in AA. VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001;
- BALBONI E., *Il ruolo degli Statuti: "l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione"*, in www.forumcostituzionale.it, 22 ottobre 2003;
- BALBONI E., *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, n. 1/2004;
- BALBONI E., *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004;
- BALDINI G. e VASSALLO S., *Sistemi di partito, forma di governo e politica di coalizione nelle Regioni italiane*, in G. Baldini e S. Vassallo (a cura di), *Elezioni, assemblee e governi regionali. 1947-2000*, fascicolo monografico della rivista «*Le istituzioni del federalismo*», n. 3-4, 2000, Rimini, Maggioli, pp. 534-372;
- BARBERA A. E CALIFANO L., *Dall'attuazione dell'ordinamento regionale ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*, in A. BARBERA E CALIFANO L., *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997;

BARBERA A., *La “elezione diretta” dei presidenti delle giunte regionali: meglio la soluzione transitoria*, in *Quad. Cost.*, 1999;

BARBERA A., *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA. VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001;

BARBERA A., *A proposito di referendum regionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2001;

BARBERO M., *Lo “stato dell’arte” dei procedimenti di revisione degli statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria*, in *federalismi.it*, 1 aprile 2004;

BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1972;

BARTHOLINI S., *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Cedam, Padova, 1961;

BARTOLE S., *Giunta Regionale*, in *Enciclopedia di diritto*, Milano, 1970;

BARTOLE S., *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in AA.VV. , *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, a cura di A. D’Atena, Milano, 2008;

BASSANINI F., *L’attuazione dell’ordinamento regionale. Tra centralismo e principi costituzionali*, *La Nuova Italia*, Firenze, 1970;

BELLETTI M., *Approvata la legge di attuazione del primo comma dell’art. 122 della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

BIFULCO R., *Nuovi statuti regionali e “nuovi” diritti regionali*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2001;

BILANCIA P., *Potere legislativo regionale e interventi d’urgenza: non c’è bisogno del decreto legge*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 8 luglio 2002;

BIN R., *Le crisi di Giunta nell’esperienza della prima legislatura delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Le Regioni* , 1976;

BIN R., *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000;

BIN R., *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e controllo*, 2001;

BIN R., *Statuti regionali e morale costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 20 ottobre 2001;

BIN R., *Elezione indiretta del Presidente della Regione? I rischi tecnici del riflusso*, in www.forumcostituzionale.it, 23 aprile 2002;

BIN R., *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, 2002;

BIN R., *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in www.forumcostituzionale.it, 21 aprile 2003;

BIN R., *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, Relazione al Convegno "Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo", Facoltà di Scienze politiche C. Alfieri, Firenze, 28 ottobre 2004;

BIN R., *Autonomia statutaria e "spirito della Costituzione"*, 2004;

CAMERLENGO Q., *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 2000;

CAMERLENGO Q., *La titolarità della potestà regolamentare regionale "a Statuti invariati": un significativo contributo della giurisprudenza amministrativa*, in www.forumcostituzionale.it, 6 aprile 2002;

CAPECCHI A., *Brevi note sui rapporti tra il Consiglio delle autonomie locali della Toscana e le assemblee elettive di Comuni e Province*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. III;

CARAVITA B., *Il ruolo delle regioni nell'attuazione della normativa comunitaria alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in www.federalismi.it;

CARAVITA B., *Prospettive di riforma della forma di governo e del sistema elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 1998;

CARAVITA B., *La Corte costituzionale e l'allocatione della potestà regolamentare regionale*, in www.federalismi.it, n. 12/2003;

CARAVITA B., *L'attività legislativa e regolamentare della Regioni italiane nella VII legislatura (2000-2005) - Introduzione*, in www.federalismi.it, n. 6/2005;

CARAVITA DI TORITTO B., *Le regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, in federalismi.it, 2 dicembre 2004;

CARAVITA DI TORITTO B. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005;

CARETTI P., *La forma di governo regionale*, in. GROPPI T, ROSSI E, TARCHI CARLASSARE L., *La sent. N. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, n. 4/2004;

CARLI M., *Potestà legislativa regionale e delegificazione*, in AA. VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001;

CARLI M., *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul simul*, in *Le Ist. Del Federalismo*, 2004;

CATALANO S. *Il simul stabunt simul cadent nella recente vicenda politica siciliana*, www.forumdiquadernicostituzionali.it

CERRI A., *Corso di Giustizia Costituzionale*, Giuffrè, Milano

CERULLI IRELLI V., *Sulla "forma di governo" regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, in studi in onore di Gianni Ferrara, Torino, 2005, vol. I;

CHELLINI A. e ORIONE C., *L'esperienza del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. III;

CHELLINI A., *Il consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, n. 3/2001;

CHELLINI A., *Le riflessioni sugli strumenti conoscitivi del Consiglio regionale nei lavori preparatori per il nuovo Statuto della Regione Toscana*, 2002;

CHIARAMONTE A. e VASSALLO S., *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale*, 2001;

CIRRI C., *Considerazioni sul potere regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. n. 1/1999*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I;

COLARULLO E., *Dalla riforma dello Statuto a quella del Regolamento del Consiglio: in particolare sui poteri del Presidente del Consiglio, la programmazione dei lavori, la disciplina dei gruppi consiliari e le funzioni del Consiglio*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I, pp. 115-124;

COLONNA F., *Autonomia statutaria e organi di governo regionale*, in *Critica marxista*;

CONCARO A., *Revisione del titolo V della Costituzione e decretazione d'urgenza nelle materie di competenza regionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 30 luglio 2002;

CHIARAMONTE e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, il Mulino, 2000;

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale, la Corte Costituzionale*, Cedam, Padova, 1984;

CUOCOLO F., *Regioni a statuto ordinario*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET, Torino, 1997;

CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2000;

D'ALOIA A E TORRETTA P., *La legge regionale nei nuovi statuti*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, 2006;

D'ATENA A., *Legge regionale e provinciale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1991;

D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, 2000;

D'ATENA A., *Statuti regionali e disciplina delle fonti: tre domande*, in www.forumcostituzionale.it, 11 marzo 2002;

DE MARCO E., *Le vicende del regionalismo italiano nel ricorrente divario tra Costituzione e realtà*, in www.federalismi.it, 6 novembre 2003;

DE SIERVO U., *Gli statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974;

DE SIERVO U., *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000;

DI GIOVINE A. E SICARDI S., *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995;

DONNINI F., *Il problema degli atti della Giunta con forza di legge alla luce della l. cost. n. 1/1999*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I;

DRAGO F., *Circa alcune domande, solo apparentemente oziose, in ordine ai rapporti tra articolo 5 (legge cost. n. 1/99), statuti regionali e leggi elettorali*, in www.federalismi.it, 5 febbraio 2004;

DRAGO F., *Calabria: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2005;

DRAGO F., *Elezioni regionali: lo stato dell'arte sulla legislazione elettorale regionale*, in www.federalismi.it, 24 marzo 2005;

DRAGO F., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Calabria nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005;

DURANTI S., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Puglia nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005;

FABBRINI S., *Elezioni regionali: le conseguenze dell'innovazione istituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000;

FERRARO D., *Il ruolo dei Servizi tecnici del Consiglio regionale nel procedimento legislativo*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. II;

FROSINI T. E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2006;

FUSARO C., *Principio Maggioritario e forma di governo*, Firenze, 1990;

FUSARO C., *La rivoluzione costituzionale*, Rubbettino, Messina, 1995;

FUSARO C., *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in BARBERA A. e CALIFANO L., *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, Rimini, 1997;

FUSARO C., *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983-1998)*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, Maggioli, 1998;

FUSARO C., *Le Regioni, l'autonomia statutaria in materia di forma di governo e l'interpretazione della Costituzione: qualche osservazione per discutere con Caravita*, in www.forumcostituzionale.it, 16 ottobre 2001;

FUSARO C., STROPPIANA L., ZAMPOLLA S., *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. Carli, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I;

FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, in C. FUSARO e M. CARLI, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 2002;

FUSARO C., *Lo spazio c'è (per le Regioni in materia di forma di governo). Il problema è come usarlo!*, in www.forumcostituzionale.it, 3 maggio 2002;

FUSARO C., *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI e S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Bologna, il Mulino, 2004;

FUSARO C. e RUBECHI M., *Nuove leggi elettorali e nuovi statuti*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 5 del 2005;

FUSARO C., *Le forme di governo delle regioni: tanto rumore per nulla? Non proprio*, Relazione al Seminario di Studi "Gli statuti regionali giunti al traguardo: un primo bilancio", Roma, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 3 marzo 2005;

FUSARO C., *Legislazione elettorale e forme di governo regionali*, traccia di lezione per il Seminario di studi e ricerche parlamentari "S. Tosi", ed. 2005;

FUSARO C., *Statuti e forme di governo*, in CHIARAMONTE A. e TARLI BARBIERI G., Bologna, il Mulino, 2006;

GALILEI F., *Consigli delle autonomie locali. Proposte per la disciplina negli statuti regionali*, in Nuova Rassegna, n.6/2002;

GALIZIA M., *Sfiducia, fiducia e scioglimento nell'organizzazione regionale*, in Giur. Cost.;

GAMBINO S., *Autonomia statutaria, culture politiche e "nuovo" regionalismo*, in www.federalismi.it, 2 marzo 2002;

GAMBINO S., *La forma di governo regionale (fra "chiusure" del giudice costituzionale, "incertezze" degli statuenti regionali e "serrato" confronto nella dottrina)*, 2004;

GAMBINO S., *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in www.federalismi.it, 15 luglio 2004;

GENTILIZI A., *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in Diritto Pubblico, 2003;

GIAMPIERETTI M., *Sistemi elettorali regionali: le riforme possibili*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Padova, Cedam, 2002;

GIUPPONI T. F., *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le regioni*, n. 5/2002;

GROPPI T., *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, n. 5/2001

GUARDUCCI E., *L'istruttoria legislativa delle commissioni consiliari: le consultazioni legislative*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. II;

GUZZETTA G., *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neo approvato Statuto calabrese*, in www.forumcostituzionale.it, 26 agosto 2003;

GUZZETTA G., *Ancora sullo statuto calabrese: una risposta a Volpi*, in www.forumcostituzionale.it, 6 settembre 2003;

LABRIOLA S., *Principio maggioritario e statuto dell'opposizione parlamentare*, in *Diritto e Società*, 1995;

LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981;

LIBERTINI R., *Le Regioni e le tecniche legislative*, in *Idf*, n. 2/2002;

LUCIANI M., *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, n. 6/2002;

LUPO N., *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Idf*, n. 6/2002, pp. 959-979;

LUPO N., *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti*, in *Le Regioni*, pp. 1209-1224;

MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000;

MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4;

MANGIAMELI S., *La potestà statutaria delle regioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, in AA. VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001;

MASSA M., *Consiglio regionale della Puglia, caso Calabria-bis?* www.osservatoriodelleautonomie.it ;

MEALE G., *Diritto regionale*, Cacucci, Bari, 1997;

MEZZETTI L., *La forma di governo delle regioni ad autonomia speciale*, Maggioli, Rimini, 1998;

MORELLI A., *Le modifiche al sistema elettorale in Calabria: profili d'incostituzionalità?*, in www.forumcostituzionale.it, 17 febbraio 2005;

MORRONE A., *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le*

Regioni, n. 6/2003;

MORRONE A., *Statuti regionali o Chimere federali?*, in *Il Mulino*, 2005;

MORTATI C., *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973;

NARDELLA D., *I casi di incompatibilità alla carica di consigliere regionale: cosa (non) cambia nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma costituzionale del Titolo V? (Nota a Sent. n. 201 del 2003 e Ord. n. 223 del 2003)*, in *Le Regioni*, n. 1/2004;

OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni, Verso le costituzioni regionali?* Bologna, Il Mulino, 2002;

OLIVETTI M., *Prime osservazioni sulla proposta di Statuto della Regione Calabria*, in www.forumcostituzionale.it, 2002;

OLIVETTI M., *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Idf*, n. 2-3/2004, pp. 435-462;

PALLANTE F., *Gli statuti delle regioni ordinarie alla fine della legislatura: niente (di nuovo) sotto il sole*, in *Dir. Pub.*, n. 2/2005;

PARIS D., *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi Statuti regionali*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2006;

PECCHIOLI S., *L'autonomia organizzativa, contabile e funzionale dei Consigli regionali – I regolamenti interni*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I;

PETRILLO P., *Nuovi statuti regionali e opposizione consiliare. Verso un rinnovato concetto di opposizione “parlamentare”?*, in *Quad. Cost*, n. 4/2005

PICCHI M., *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Idf*, n. 1/2001;

PITRUZZELLA G., *Forma di governo e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n- 3-4/2000;

PIZZETTI F., *Dal primo regionalismo alle recenti riforme*, in AA. VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffré, 2001;

PUTNAM R.D., LEOPARDI R., NANETTI R.Y., PAVONCELLO F., *Sul rendimento delle istituzioni: il caso dei governi regionali italiani*, in Riv. Trim. Dir. Pub, 1981;

RINELLA A., *Lo “statuto costituzionale” dell’opposizione parlamentare*, Edizioni Università di Trieste, Trieste, 1999;

RITZU P., *L’iter di approvazione dello statuto*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005;

ROSA G., *L’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell’esercizio delle loro funzioni*, in www.federalismi.it, 29 luglio 2004;

ROTELLI E., *L’avvento della Regione in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967;

RUBECHI M., *Lo statuto dell’opposizione finalmente in Statuto*, in www.forumcostituzionale.it, 21 maggio 2004;

RUBECHI M., *Statuti regionali: il 144 della Costituzione tradotto*, in Quad. Cost., n. 3/2004;

RUBECHI M., *Commento agli artt. 16 (Gruppi consiliari) e 17 (Presidenti dei gruppi consiliari)*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005;

RUBECHI M., *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell’opposizione?*, in Quad. Cost., n. 1/2005;

RUBECHI M., *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, gennaio 2010;

RUGGERI A., *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all’organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, n. 6-1999;

RUGGERI A., *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle Autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, n. 4/2002 ;

RUGGERI A., *L'autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti*, in www.forumcostituzionale.it, 28 ottobre 2003;

RUGGERI A., *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Idf*, n. 2-3/2004;

RUGGERI A., *Tendenze della progettazione statutaria, alla luce della sent. N. 2/2004 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 13 maggio 2004;

RUGGERI A., *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in www.forumcostituzionale.it, 26 gennaio 2006;

RUGGERI A., *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*, in www.forumcostituzionale.it;

SCUDIERO M., *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria*, in AA. VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001;

SERRANI D., *La lenta nascita delle Regioni*, in *Politica del Diritto*, n. 3/1971;

SERRANI D., *Movimento costituente e statuti. Gli statuti regionali fra innovazione e tradizione*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 2/1972;

SHUGART M.S. e WATTENBERG M. (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of the Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2001

SICARDI S., *La forma di governo regionale: dall' "uno" (con qualche diversificazione) al "molteplice" (diversamente consentito)*, in G. F. FERRARI e G. PARODI, *La revisione costituzionale del nuovo Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, Cedam, 2003;

SORACE D., *Le regioni italiane alla fine degli anni '70*, in *Le Regioni*, n. 4/1979;

SPAGNA MUSSO E., *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, Napoli, 1961;

STERPA A., *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it).;

TALIENTI V., *La delega alla "ricognizione" dei principi fondamentali nelle*

materie di potestà legislativa concorrente, prevista dall'art. 1, comma 4 della legge n. 131/2003: un'ulteriore distorsione del modello costituzionale della delegazione legislativa, in Diritto e Società, n. 1/2006;

TARLI BARBIERI G., *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni, in Dir. Pub. , n. 2/2004;*

TARLI BARBIERI G., *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali, in Le Regioni, n. 4/2005;*

TIMIANI M., *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo, in Quad. Cost. n. 2/2006;*

TOGNA M., *Abruzzo: una vittoria rosa dietro la schiacciante vittoria del Centrosinistra, in federalismi.it, n. 7/2005;*

TONARELLI A., *Le Comunicazioni della Giunta regionale al Consiglio, in M. CARLI, Il ruolo delle assemblee elettive, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I*

TOSI R., *Articoli 121 – 122, in PALADIN L. e CRISAFULLI V (a cura di),Commentario breve alla Costituzione italiana, Cedam, Padova, 1990;*

TOSI R., *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti, in Le Regioni, n. 3-4/2000;*

TOSI R., *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999, in Le regioni n. 6/2000;*

TOSI R., *Le “leggi statutarie” delle Regioni ordinarie speciali: problemi di competenza e procedimento, in RUGGERI A. e SILVESTRI G. (a cura di), Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità, Milano, Giuffrè, 2001;*

TRIMARCHI F., *L'insindacabilità dei voti e delle opinioni dei consiglieri regionali, in Le Regioni, 1980;*

TUCCIARELLI C., *Modifiche statutarie e disposizioni transitorie di rango costituzionale (appunti sulla legge statutaria della regione Marche), in www.forumcostituzionale.it, 14 ottobre 2001;*

TUCCIARELLI C., *Legislazione di principio e forma di governo regionale, in federalismi.it, 19 maggio 2005;*

VANDELLI L., *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Idf*, n. 6/2002;

VASSALLO S., *Le dimensioni reali della rappresentanza. La circoscrizione Avellino-Benevento Salerno*, in G. PASQUINO (a cura di), *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Bologna, Il Mulino, 1993;

VASSALLO S., *Il Governo di Partito in Italia*, il Mulino, Bologna, 1994;

VASSALLO S., *Le elezioni regionali. Quando vincere troppo è dannoso*, in *Politica in Italia*, 2005;

VICECONTE N., *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quad. Reg.*, 2006;

VIGEVANI G. E., *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma di governo e forma di governo "standard"*, in *Le Regioni*, n. 3/2005;

VIRGA P., *La Regione*, Giuffré, Milano, 1949;

VIZIOLI N., *Prime osservazione su una sentenza con poche luci e molte ombre (nota a Corte cost. n. 2/2004)*, in www.forumcostituzionale.it, 2004;

VOLPI M., *Ma le Regioni hanno o no qualche spazio di autonomia nella scelta della forma di governo?*, in www.forumcostituzionale.it, 26 aprile 2002;

VOLPI M., *Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi*, in www.forumcostituzionale.it, 3 settembre 2003;

VOLPI M., *Breve controreplica a Gazzetta sullo Statuto calabrese*, in www.forumcostituzionale.it, 11 settembre 2003;

VOLPI M., *Quale autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in www.federalismi.it, 19 febbraio 2004;

VOLPI M., *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Idf*, n. 2-3/2004;

ZANON N., *Su un'ipotesi di temporanea "sospensione" del Consigliere regionale nominato assessore regionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2000;

ZANON N., *Decreti-legge, Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3 luglio 2002.