

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

Il presente lavoro persegue l'obiettivo di analizzare la nuova forma di governo regionale tenuto conto delle modifiche subite ad opera della riforma del Titolo V della Costituzione.

Il primo capitolo si sofferma in particolare sulla forma di governo delle regioni ordinarie, prendendo le mosse dall'origine delle stesse ed evidenziano come, ripercorrendo i dibattiti dell'Assemblea Costituente, l'idea di regione inizialmente venisse interpretata in tre diversi modi. La regione, in primo luogo, poteva essere definita sotto il profilo garantista, riconoscendole da un punto di vista concettuale un ruolo di freno nei confronti del potere centrale. La seconda accezione attribuiva alle regioni un ruolo prevalentemente tecnico volto a snellire l'apparato burocratico, coinvolgendo gli enti territoriali più vicini ai cittadini. In terzo luogo, alla regione era assegnata una rilevanza politica, in quanto, essendo un livello di governo volto a soddisfare le esigenze dei cittadini ad esso vicini, era considerata come lo strumento per ampliare le basi della democrazia.

E' la crisi di governo del giugno del 1947 con cui fu sancita l'estromissione delle forze di sinistra dal governo, che determinò la nascita della regione, intesa come un territorio da conquistare, a fronte dell'accentramento dello stato nelle mani delle forze di sinistra.

Nello stesso capitolo si pone in evidenza come la problematica dell'efficienza del sistema di governo regionale si prospettava alla fine degli anni sessanta, durante la cd. fase dell'ostruzionismo di maggioranza avuto riguardo alla mancata attuazione di alcune rilevanti parti della Costituzione del 1948, tra cui le regioni ordinarie. E' in tale contesto caratterizzato, tra l'altro, dalla definizione dei rapporti politico-partitici del secondo dopoguerra, che si prospettava l'esigenza di definire la forma di governo regionale che, a sua volta, avrebbe consentito di operare un nuovo riassetto della forma di governo centrale.

Da un'analisi minuziosa emerge come, la forma di governo regionale fosse fortemente incentrata su un ruolo del Consiglio regionale in quanto non solo in grado di eleggere il Presidente della Giunta regionale, ma in quanto collocato in una posizione di supremazia anche avuto riguardo ai processi decisionali.

Essa era connotata da un sistema elettorale, completamente proporzionale, con formula Hagenback- Bischoff che determinò, a livello regionale, la riproposizione dei rapporti di forza che si registravano per le elezioni politiche nel bacino elettorale regionale.

In secondo luogo, la forma di governo regionale si caratterizzava per le modalità di elezione del Presidente della Giunta, da parte del Consiglio regionale, così come previsto dalla Costituzione, al quale era rimesso anche il compito di eleggere ogni singolo assessore.

Il potere esecutivo spettava alla Giunta nel suo complesso, eletta dal Consiglio insieme al suo presidente. Al Consiglio regionale era assegnata la potestà regolamentare, determinando il venir meno della tradizionale distinzione tra provvedere e disporre, rimessa solitamente al potere legislativo.

Inoltre, vengono prese in considerazione le proposte di riforma dei governi regionali, prendendo le mosse dal movimento sviluppatosi durante gli anni ottanta e novanta che si concretizzò nelle riforme statutarie introdotte dalle regioni Piemonte, Umbria ed Emilia – Romagna. Con tali progetti riformistici si mirava al

perseguimento dell'efficienza delle istituzioni regionali, ad introdurre forme di razionalizzazione del rapporto fiduciario, ad assicurare una maggiore stabilità dei governi.

In realtà, l'attenzione delle forze politiche era rivolta innanzitutto alla riforma delle istituzioni nazionali, a causa del movimento referendario e delle inchieste sulla corruzione della classe politica.

I risultati a cui si pervenne furono due: a livello nazionale furono approvate una serie di nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato del 1993, introducendo un sistema elettorale fortemente elettivo; per i sistemi locali fu avviata una profonda riforma tanto della forma di governo che del sistema elettorale.

Le innovazioni istituzionali che interessarono i diversi livelli, Statale, Provinciale e Comunale, determinarono un notevole consolidamento del peso politico, in particolare, a livello locale, degli esecutivi, nella loro figura guida, del Sindaco e del Presidente di provincia. Solo le Regioni non furono interessate da una modifica del loro assetto istituzionale, sia in quanto le elezioni regionali non erano imminenti a differenza di quelle amministrative, sia in quanto il referendum avrebbe potuto non rispettare i requisiti di ammissibilità posti dalla Corte Costituzionale.

Tuttavia, il dibattito regionale appariva più complesso rispetto alla forma di governo locale: infatti, a livello nazionale, la disciplina del sistema elettorale regionale era affidata alla legge statale, mentre la forma di governo era regolata direttamente dalla Costituzione.

Si osserva che, al fine di attuare una riforma organica sarebbe stato opportuno, da un lato, approvare un progetto di legge di revisione costituzionale per la disciplina della forma di governo e, dall'altro, una legge ordinaria per la riforma del sistema elettorale.

Questo determinò l'approvazione della legge n. 43 del 1995 che prevedeva 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 avrebbe dovuto considerarsi il candidato alla presidenza della Giunta e l'introduzione di una norma c.d. antiribaltone, che avrebbe comportato nuove elezioni in caso di crisi di governo, con conseguente caduta della Giunta.

L'esigenza di far fronte alla carente copertura costituzionale della normativa elettorale comportò la riforma degli articoli 121,122,123 e 126 Costituzione ad opera degli articoli 1,2,3 e 4 della legge costituzionale n. 1 del 1999 che regolano direttamente la forma di governo delle regioni italiane.

Si pone in evidenza come il nuovo assetto istituzionale delle regioni rientra nelle cd. forme di governo della transizione che si caratterizzano per: l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo; il collegamento necessario tra il candidato al vertice dell'esecutivo e una precisa coalizione; un sistema elettorale di tipo misto per la nomina dei componenti le assemblee rappresentative; l'attribuzione di un premio di maggioranza alla coalizione collegata al candidato al vertice dell'esecutivo che è risultato vincitore; l'introduzione della regola dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent*, per quanto concerne i rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo.

Inoltre, si sottolinea come gli statuti regionali sono sottoposti al limite della "*armonia con la Costituzione*" previsto dall'art. 123 comma 1 Cost., sia nella disciplina della forma di governo sia nella definizione dei principi di organizzazione e funzionamento della regione.

L'art. 123 della legge costituzionale ha stabilito che il procedimento di approvazione degli statuti è interamente di competenza delle regioni, con approvazione finale da parte del Parlamento, come stabilito in passato.

Tuttavia, oltre al limite generale dell'armonia con la Costituzione, gli statuti sono assoggettati ad ulteriori vincoli; al riguardo, si individuano tre tipologie di disposizioni costituzionali con riferimento al loro grado di vincolatività: disposizioni di portata generale che, cioè, vincolano tutte le regioni; disposizioni che regolano solo la forma di governo standard, cioè la elezione diretta del Presidente della Giunta o l'art.122.5 che contempla le modalità di elezione diretta del Presidente della Regione, prevedendo che il Presidente eletto ha il potere di nominare e revocare i componenti della Giunta; disposizioni che prevedono una deroga espressa al testo costituzionale, come l'art. 122.5, che stabilisce che *“il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto”*.

Nel paragrafo 2.3 ci si sofferma sul rapporto tra forma di governo e sistema elettorale. Il sistema elettorale è una materia a competenza concorrente, anche se non è stata collocata insieme alle altre, all'interno dell'art. 117.3, quasi interamente novellato ad opera della successiva l. cost. n. 3 del 2001. E' invece regolata 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). Avuto riguardo alle regioni viene utilizzata l'espressione *“sistema di elezione”* che riferita agli organi delle Regioni, fa riferimento non solo alla formula elettorale, ma anche alle modalità di elezione sia del Consiglio sia del Presidente della Giunta. Avuto riguardo, invece, agli enti locali viene utilizzata l'espressione *“legislazione elettorale”*, nozione più ampia che comprende al suo interno materie che concernono anche la forma di Stato, come ad esempio le norme relative al diritto di voto.

Il secondo capitolo, invece, si occupa della forma di governo regionale nella giurisprudenza costituzionale e nei nuovi statuti.

In particolare, la Corte fu chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione del limite *“dell'armonia con la Costituzione”*, in occasione di 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 avrebbe 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 Corte ha precisato che l'armonia con la Costituzione non vincola gli statuti solo all'osservanza dei valori di fondo che ispirano la Costituzione, da cui implicitamente potrebbe discendere la possibilità di derogare a singole disposizioni.

La Corte, inoltre, ha fornito due ulteriori indicazioni in merito alla definizione della disciplina transitoria, riconoscendo, da un lato, che le modalità di elezione del Presidente da essa contemplate sono assimilabili all'elezione diretta poiché ad essa conseguono gli stessi risultati previsti dal modello standard, e che il contenuto dell'art. 5 è inderogabile fino a quando non si saranno verificati i requisiti necessari: 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.

La vicenda marchigiana ha dato luogo ad una tendenza dei Consigli regionali ad evitare la disciplina costituzionale del modello standard di forma di governo conservando i benefici scaturenti dall'elezione diretta, ma tentando di attenuare le rigidità stabilite dall'art. 126. Ragon per cui alcune Regioni, hanno cercato di ricorrere in via ibrida al modello standard sotto diverse forme.

Diverse sono state le pronunce con cui la Corte Costituzionale ha chiarito i dubbi registratisi al riguardo, prevedendo il divieto assoluto di ibridazione del modello standard.

La giurisprudenza costituzionale si è occupata, inoltre, del riparto delle competenze in materia di legislazione elettorale tra le diverse fonti. La prima sentenza di rilievo è la n. 196 del 2003 che si occupa di una legge elettorale abruzzese con la quale si dettavano parti della disciplina elettorale.

La Corte ha esteso il principio di continuità normativa in forza del quale la regione può intervenire anche in mancanza della competenza statale, sia perché è opportuno evitare che l'inerzia del legislatore statale possa determinare una paralisi della potestà regionale in materia, sia perché ormai quest'ultima è una competenza che le appartiene. Nella sentenza n. 2/2004, invece, la Corte ha assunto una posizione diversa rispetto a quella presa nella sentenza n. 196 del 2003, riducendo 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.

Tuttavia, la Corte, rispettivamente con le sent. n. 378 e 379 del 2004, ha dichiarato incostituzionali l'art. 45 dello statuto emiliano-romagnolo e l'art. 66 dello statuto umbro, in quanto reputati in contrasto con la riserva di legge che l'art. 122.1 prevede non solo per il sistema elettorale ma anche per il regime delle incompatibilità.

Successivamente è stata presa in esame la potestà regolamentare tra Giunta e Consiglio. La Corte Costituzionale con la sentenza n. 313 del 2003 si è pronunciata in merito all'espulsione dal nuovo art. 121 dell'attribuzione al Consiglio regionale della potestà regolamentare, chiarendo che la nuova formulazione dell'art. 121 determina il venir meno della riserva di competenza regolamentare in capo al Consiglio regionale, riconoscendo margini di scelta autonoma in merito alle regioni. La potestà regolamentare è di competenza dell'organo cui lo statuto vigente la affida, non prevedendo il novellato art. 121 alcuna attribuzione certa.

La Corte afferma non che la potestà legislativa spetta al Consiglio, se così prevede lo statuto vigente, fino a quando 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.

Inoltre, la Corte con la sentenza n. 196 del 2003 ha preso in esame la disciplina della prorogatio degli organi regionali, 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.

Non da ultimo, nel secondo capitolo vengono analizzate le forme di governo regionali nei nuovi statuti. Quanto alle novità introdotte dal nuovo statuto della regione Abruzzo, approvato il 20 luglio 2004, si menzionano: la composizione della nuova assemblea a 50 consiglieri, fino ad un massimo di 53 membri con la nomina degli assessori esterni; l'elezione a suffragio universale e diretto del presidente della Giunta

regionale, 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 riguarda l'istituzione del consiglio delle autonomie locali e del comitato di garanzia delle norme statutarie.

Lo Statuto della Calabria attualmente in vigore, conferma l'elezione diretta del Presidente della Giunta. La Giunta regionale deve essere 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. Si prevede la possibilità di presentare una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta ed, inoltre, si riconosce 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. Quanto al sistema elettorale, il nuovo Statuto rinvia alla legge la disciplina del sistema elettorale, limitandosi a dettare alcuni principi ai quali tale legge deve 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, ribadendo il ruolo centrale degli enti locali e potenziando le funzioni di tale organo.

Per quanto concerne il nuovo statuto della Campania approvato con legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009, esso come quello precedente, attribuisce l'iniziativa legislativa al Consiglio delle Autonomie Locali, riconosce alla Giunta regionale il potere di iniziativa legislativa in materia di leggi di bilancio e di legge finanziaria regionale e 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 del CAL e del CREL.

Lo statuto della regione Emilia-Romagna, entrato in vigore il 5 aprile 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 istituzionale, la novità rispetto allo Statuto del 1990 concerne il rapporto tra Giunta e Consiglio con attribuzione di nuove funzioni a quest'ultimo. Inoltre, nel nuovo statuto si prevede l'istituzione di nuovi organismi, tra cui la Consulta di garanzia statutaria e il Consiglio delle Autonomie locali che assolve ad un importante compito di raccordo con gli enti locali. Lo Statuto ha subito delle modifiche 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 previsto dall'articolo 29 dello Statuto del 2005.

Successivamente è stato preso in esame lo statuto della Regione Lazio che è stato modificato dalla legge regionale 11 novembre 2004, n.1. Esso si caratterizza in quanto riconosce 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. Tra questi un ruolo centrale occupa il Consiglio regionale, a cui è demandata oltre alla funzione legislativa, anche la partecipazione nella definizione dell'indirizzo politico della regione e 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.

Il nuovo Statuto della Regione Liguria entrato in vigore il 5 maggio 2005, va a sostituirsi a quello che aveva trovato applicazione a partire dal 22 maggio 1971. Le principali novità introdotte riguardano la 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. 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, che hanno previsto la riduzione del numero dei Consiglieri e degli Assessori, in conformità a quanto previsto dalle disposizioni nazionali finalizzate a contenere i costi della politica nelle Regioni.

Il nuovo Statuto della Lombardia entrato in vigore il 1° settembre 2008, sotto il profilo della forma di governo regionale, ribadisce l'elezione diretta del Presidente della Giunta 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). Esso, tuttavia, mira a rafforzare 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). E' prevista l'istituzione di una Commissione garante dello Statuto chiamata ad esprimersi sull'ammissibilità dei referendum e ad emettere parere in merito alla conformità allo Statuto dei progetti di legge.

Quanto allo statuto della regione Molise esso prende in esame, in particolare, i procedimenti di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali, i rapporti con le autonomie locali, la partecipazione popolare e i referendum sulle leggi e provvedimenti amministrativi, e la attività ed organizzazione amministrativa.

Il nuovo Statuto della Regione Piemonte entrato in vigore a fine marzo 2005, per quanto concerne la forma di governo esso si caratterizza per 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. 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. Alle Commissioni consiliari,

sia permanenti che speciali, è riconosciuta 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. Alla Giunta regionale è riconosciuta 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. Si prevede, inoltre, 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 svolte e sui programmi.

E' stata analizzata anche la forma di governo della regione Puglia, precisando al riguardo che al Consiglio regionale è affidato il compito di indirizzo e di controllo nei confronti dell'attività espletata dalla Giunta. Il presidente della Giunta viene eletto direttamente e si prevede che deve essere data comunicazione al Consiglio del programma di governo e della nomina e revoca degli assessori. Al Presidente della Giunta è affidata la direzione della politica generale della regione e ne è responsabile. Da quanto precisato nello statuto pugliese si deduce 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.

Successivamente è stato preso in esame lo statuto della Regione Toscana che 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. Al presidente è demandato il compito di illustrare all'assemblea il programma di governo che entro dieci giorni la medesima assemblea è chiamata ad approvare. 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, ad esso è attribuito 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. Tuttavia, al Consiglio è riconosciuto 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, e la competenza esclusiva ad espletare le funzioni consiliari.

Quanto alla Regione Umbria, 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 deve presentare al Consiglio regionale il programma di governo e la composizione della Giunta. Anche il Consiglio partecipa all'attuazione dell'indirizzo politico, anche se lo statuto sembra attribuirgli una funzione di controllo piuttosto che di indirizzo politico. Per quanto concerne la funzione di controllo, si prevede l'istituzione dell'organismo di garanzia statutaria 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.

Infine, ci si è soffermati sullo Statuto del Veneto, ponendo in evidenza che 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. Il mancato riferimento, da parte del Veneto, ma anche della Lombardia, all'unità del Paese 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. È stato evidenziato che, in quanto 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, 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. 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.

Si è concluso osservando che, il ciclo statutario dà l'idea dell'incertezza che ha pervaso i riformatori regionali nella fase di elaborazione ed approvazione dei nuovi statuti.

Il terzo capitolo, invece, ha preso in esame le Regioni a statuto speciale, ponendo in evidenza come le stesse, 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 era accentuata dalla circostanza che alcune competenze demandate alle Regioni venivano trasferite allo Stato e, di conseguenza, ciò determinava una limitazione delle funzioni ad esse assegnate dai rispettivi Statuti.

In seguito alla seconda regionalizzazione attuata con il dpr 616 del 1977 e 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.

Un altro elemento che ostacolò l'affermarsi di un sistema di autonomia differenziata è rappresentato dall'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 finalizzata ad accrescere l'autonomia delle Regioni speciali avviando un processo di revisione delle norme costituzionali.

La riforma del titolo V della Costituzione ha introdotto novità rilevanti, ma allo stesso tempo ha conservato alcuni principi caratterizzanti il vecchio sistema, quale la condizione di asimmetria o specialità a favore delle cinque Regioni disciplinate all'art. 116 Cost. Le Regioni speciali esercitarono una forte pressione al fine di conservare la loro autonomia speciale (art. 116, comma 1 e 2), in quanto erano contrarie ad una loro omologazione normativa, sfavorevole soprattutto rispetto al regime statutario sotto il profilo delle condizioni finanziarie loro riconosciute.

La novità più importante riguarda la diversa finalità che è posta a fondamento della nuova formulazione dell'art. 116 nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3/2001, cioè quella di favorire l'adozione di un sistema di autonomia differenziato. La norma *de qua* non ha subito modifiche 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.

Inoltre, la legge cost. n. 3 del 2001 di Riforma del Titolo V della Costituzione è intervenuta da un lato, prevedendo una serie di innovazioni rilevanti nello statuto costituzionale degli enti locali, attribuendo loro una sfera di autonomia più ampia, dall'altro, invece, ha conservato 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 modifiche nei poteri delle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione.

La scelta di mantenere fermo il modello duale di autonomia regionale, ha comportato la necessità di introdurre un meccanismo volto a scongiurare che la revisione costituzionale si risolvesse a danno delle Regioni speciali, che altrimenti non avrebbero usufruito delle maggiori competenze assegnate alle Regioni ordinarie.

Tale esigenza è stata soddisfatta attraverso la cd. clausola di "*maggior favore*" contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 che prevede che le Regioni speciali non vengano assoggettate all'applicazione del Titolo V, se non con riferimento a quelle previsioni che appaiono per esse più favorevoli in quanto riconoscono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già assegnate, e che, dunque, troveranno accoglimento nei loro ordinamenti attraverso il filtro garantito dall'art.10.

Inoltre, 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, che si caratterizzano in quanto hanno lo 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 funzionale e privata); 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 costituirebbe una soglia minima rispetto alla quale le Regioni speciali non potrebbero operare

alcuna *reformatio in pejus*, comportando altrimenti una lesione dell'autonomia costituzionalmente demandata ai loro enti locali. Tale interpretazione è stata in primo luogo accolta all'interno dell'Intesa interistituzionale tra i Presidenti delle Regioni a statuto speciale e i Presidenti delle associazioni delle istituzioni locali, che ha determinato, tra l'altro, la presentazione di un emendamento unitario al d.d.l. La Loggia - poi non approvato-, finalizzato ad evidenziare che quelle forme più ampie di autonomia dovessero concernere non solo le Regioni speciali, ma anche gli enti locali in esse ricompresi. In particolare, è stata recepita 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. Sebbene tale orientamento abbia trovato ampi consensi, incontrava qualche ostacolo ad essere condiviso dalla Corte Costituzionale.

Prendendo in esame la legge trentina istitutiva del Consiglio delle autonomie, la Corte ha precisato il significato da riconoscersi alla clausola di immediata applicazione, circoscrivendone la sfera di operatività ed affermando che *“l'adeguamento automatico previsto dall'art.10 operi esclusivamente a favore delle autonomie regionali e non anche delle autonomie locali”*. La Corte, dunque, ha accolto l'interpretazione restrittiva sull'esatto significato della norma sottolineando che, tenuto conto del tenore letterale della stessa, quelle forme di maggior autonomia riguardassero solo le Regioni speciali e non anche il sistema degli enti territoriali sub-statali.

Tuttavia, la Corte richiamando una sua precedente pronuncia, la sentenza n. 370 del 2006, ha sottolineato 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 assicurino una sfera di autonomia più ampia rispetto a quella garantita dalle disposizioni contenute nello statuto. Si è in presenza di una presunzione *iuris tantum* e non *iuris et de iure*, cioè suscettibile di prova contraria, ribadita dal fatto che sono, invece, le disposizioni del Titolo V ad assicurare a quelle Regioni un maggior vantaggio.

Ci si sofferma, inoltre, sul rapporto che intercorre tra la potestà legislativa delle regioni speciali e quelle ordinarie. A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, alle Regioni speciali sono stati attribuiti due diversi compiti: da un lato, conservano le precedenti competenze, così come si desume dai *“vecchi”* elenchi contenuti nei loro Statuti (e nel significato loro attribuito dalle norme di attuazione), ma, allo stesso tempo possono beneficiare 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).

Alla Corte Costituzionale è demandato il compito di precisare il confine tra le competenze dello Stato e le competenze delle Regioni. 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 riferendosi ad ambiti materiali simili, non sono immediatamente sovrapponibili, tanto che in alcune ipotesi non è semplice accertare se le competenze dedotte dalle disposizioni del titolo V Cost. (in virtù dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001) configurano o meno una

condizione più vantaggiosa rispetto alla corrispondente attribuzione statutaria.

Inoltre, la Corte, dopo una prima fase in cui si è espressa in modo incerto, in merito alla natura e all'estensione dei limiti relativi alla potestà legislativa (sent. n. 536/ 2002) - sembra ormai aver chiarito che quando le Regioni speciali si riferiscono a materie attribuite alla propria competenza esclusiva, trovano applicazione anche i “*vecchi*” limiti, così come contemplati dai loro Statuti; quando, invece, esse possono usufruire delle maggiori competenze previste dall’ art. 117 Cost., queste devono essere esaminate all’interno del quadro complessivo della riforma del titolo V Cost., per cui trovano applicazione i nuovi limiti, inclusi anche i poteri demandati allo Stato di influire nelle diverse materie, attraverso le proprie competenze trasversali.

Passando ad analizzare la potestà legislativa delle Regioni ordinarie, è stato precisato che l’art. 117 Cost. è stato novellato in sede di riforma, che, consacrando a livello costituzionale i principi enunciati dalla legge 59/1997, stabilisce che allo Stato non spetta 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.

Il rafforzamento della funzione normativa delle Regioni si rinviene 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, con riferimento a singole materie (cd. regionalismo differenziato).

Alle Regioni è riconosciuta 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. Inoltre, alle Regioni spetta anche una potestà legislativa concorrente in virtù della quale la Regione legifera con leggi vincolate all’osservanza dei principi fondamentali, concernenti le singole materie, stabiliti dalle leggi dello Stato. Queste ultime sono definite “*leggi cornice o leggi quadro*” in quanto definiscono i principi e gli indirizzi cui la legislazione regionale deve conformarsi.

Tuttavia, le Regioni rivestono un ruolo centrale nel sistema delle relazioni esterne a carattere internazionale e comunitario, infatti, nelle materie demandate alla competenza regionale, sia essa concorrente che esclusiva, le Regioni possono prendere parte alle decisioni volte 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 stabiliti da leggi dello Stato (art. 117, comma IX).

Inoltre, ci si sofferma sui limiti che incontrano le leggi regionali che sono innanzitutto subordinate al rispetto 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, per cui ad ogni Regione non è consentito interferire negli affari interni di altre

Regioni.

Un ulteriore limite è quello delle materie che continua a trovare applicazione con riferimento agli ambiti oggettivi stabiliti dal comma III dell'art. 117 Cost., per la potestà legislativa concorrente, ovvero agli ambiti non inclusi tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato per la potestà legislativa primaria che viene espletata avuto riguardo ad ogni materia non espressamente demandata alla legislazione dello Stato. Altro limite è quello dei principi fondamentali che concerne la legislazione concorrente, la quale opera all'interno di un quadro di riferimento delineato dalla legislazione statale di cornice. Inoltre, le leggi regionali incontrano il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Fondamentale importanza assume il limite della riserva di legge. Al riguardo, 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 l'ipotesi in cui le materie oggetto di riserva rientrano sicuramente nella competenza legislativa costituzionalmente assegnata alle Regioni.

Quanto al limite dell'interesse nazionale, esso è venuto meno con la riforma, in quanto essendo stata eliminata dal nuovo art. 117 Cost. la procedura relativa al controllo di merito, non ha più ragione di esistere tale limite che imponeva alle Regioni il divieto di contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni.

Inoltre, nel terzo capitolo è stata rivolta l'attenzione all'intervento della Corte Costituzionale che, con la sentenza del 14/11/2006 n. 370, si è pronunciata su una questione non definitivamente risolta nella sent. n. 175 del 2006: quella relativa all'applicazione alle Regioni ad autonomia speciale (incluse le autonomie locali), attraverso la norma transitoria contemplata dall'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, dell'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 locali. 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*». Tuttavia, si è contestata l'intervenuta istituzione e la successiva disciplina del Consiglio delle autonomie locali attraverso una fonte legislativa ordinaria, piuttosto che, come richiesto dalla disposizione costituzionale menzionata, attraverso una fonte statutaria.

La sentenza in esame assume rilevanza sotto diversi profili. Avuto riguardo all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, la Corte afferma che la sfera di operatività della clausola di maggior favore riguarda solo le Regioni, escludendo che possa estendersi alle autonomie locali.

Inoltre, la Corte osserva che il contenuto «*non univoco*» dell'art. 10 non permette di effettuare quel confronto tra «*grandezze omogenee*» (autonomia regionale speciale-autonomia regionale ordinaria), ragion per cui il giudice costituzionale ritiene che non si riconosca alcuna operatività alla norma costituzionale nei confronti

delle autonomie locali.

Tuttavia, la Corte, come già precisato nella sentenza n. 383 del 2005, riconosce che 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*». Nella precedente sentenza n. 48 del 2003 la Corte aveva affermato che la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali resta in capo alla regione a statuto speciale, ma il legislatore regionale è tenuto al rispetto dei principi generali dell'ordinamento.

Dalla sentenza in esame della Corte Costituzionale, inoltre, scaturisce un ulteriore aspetto fondamentale che consente di ricostruire, in termini diversi, il rapporto 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 posto una irrimediabile differenza sia di forma che di sostanza tra statuto speciale, legge statutaria sulla forma di governo e statuto ordinario.

Tuttavia, la sentenza implica un'ulteriore valutazione: stante l'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).

Nei successivi paragrafi del capitolo terzo, inoltre, si pone in evidenza come, dal lavoro compiuto dal legislatore della riforma del titolo V risulta il tentativo di mettere in luce le diversità storiche di natura territoriale, geografica, morfologica ed economico-industriale, che caratterizzano le Regioni speciali rispetto a quelle a statuto ordinario.

Si sottolinea come il potere impositivo attribuito alle Regioni a statuto speciale è basato su un rapporto di tipo pattizio e bilaterale tra queste e lo Stato. Invece, le Regioni a statuto ordinario sono regolate dallo statuto e dalla legge statale di coordinamento. I tributi propri rappresentano l'espressione più ampia nell'ottica del federalismo della stessa autonomia impositiva, per qualunque Regione e, soprattutto, per quelle a statuto speciale per le quali essi rappresentano una debole forma di entrata.

Il divieto di istituire tributi che hanno il medesimo presupposto di quelli statali si pone tra i principi di coordinamento e non tra quelli a cui deve uniformarsi la legislazione di una Regione a statuto speciale.

Diversamente da quanto si verificherebbe se ad istituire un tale tributo fosse una Regione a statuto ordinario.

Si sottolinea, inoltre, che nel sistema normativo federale attuale, il ruolo delle Regioni a statuto speciale stenta ad accrescersi per diverse ragioni, tra cui la mancata attuazione dell'art. 119 e il perdurare del sistema di imposte tradizionali e, comunque, di prelievi regionali di secondaria importanza. Tuttavia, anche l'applicazione dell'art. 119 a tali Regioni comporterebbe la riduzione di tali enti speciali ad una medesima posizione ed un annullamento del contributo fornito da ciascuno di essi al proprio sistema finanziario. Il nodo della questione andrebbe ricercato nel rapporto di bilateralità che queste Regioni instaurano con lo Stato al contrario di altri principi che regolano, invece, solo le Regioni a statuto ordinario.

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; pertanto, si registra una completa sconfitta dell'affermazione dell'autonomia impositiva speciale.

Nel terzo capitolo vengono contemplati anche i limiti dettati dall'ordinamento comunitario in riferimento all'autonomia impositiva regionale, soprattutto delle regioni a statuto speciale, tra cui il divieto di dazi doganali, interni o ad effetto equivalente; quello concernente forme d'imposizione territoriale reputate pari all'Iva e, infine, il divieto di esenzioni o riduzioni territoriali qualificate ausili di Stato.

Inoltre, è stato preso in considerazione il rapporto tra le Regioni speciali e la disciplina del proprio personale, analizzando la sentenza del 19/12/2012 n. 290 con cui la Corte Costituzionale 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. 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 sul punto, la Corte ha accolto 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.). La Corte, ha affermato 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, dovendosi, dunque, 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).

Inoltre, un cenno è stato fatto al rilievo che le funzioni provinciali assumono nelle Regioni a statuto speciale ed, in particolare alla pronuncia del 17/07/2007 n. 286, con cui la Corte Costituzionale si è pronunciata su due leggi della Regioni Friuli-Venezia Giulia che stabilivano in merito al regime degli enti locali.

Il capitolo quarto si occupa, invece, degli organi regionali. Si osserva che la riforma del 1999, operando una distinzione tra il modo di elezione del Presidente e quello di preposizione degli altri membri della Giunta ed attribuendo al Presidente – se eletto direttamente – il potere formale di nominare e revocare gli altri membri della Giunta, lo ha collocato in una posizione formalmente differenziata rispetto a quanto previsto dagli 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 riconosciuto il potere esecutivo, anche dopo la revisione del 1999, continua ad essere, in forza dell'art. 121, la Giunta regionale, mentre al Presidente è demandata la direzione (ma non la determinazione) della politica della Giunta e la rappresentanza della Regione come ente.

Il Presidente della Giunta si caratterizza in quanto, anche nell'ordinamento regionale antecedente alla riforma del Titolo V, svolge una duplice funzione, rivestendo non solo la carica di vertice dell'Esecutivo, ma anche quella di rappresentante della Regione.

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), attualmente, invece, tale espediente sembra essere divenuto pressoché innocuo, essendo il suo esperimento connesso allo scioglimento dello stesso Consiglio regionale.

I nuovi Statuti, una volta adottata la formula dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, hanno dovuto bilanciare gli ampi poteri ad esso assegnati. La rappresentanza della Regione ed alcune delle funzioni ad essa correlate sono riconosciute dalla Costituzione al Presidente della Giunta, indipendentemente dalla forma di governo che la Regione ha voluto adottare.

L'attribuzione al Presidente della Giunta regionale del potere di promulgare le leggi regionali e di emanare i regolamenti della Regione è contenuta nell' art. 121, u.c. Cost. 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.

Tuttavia, dopo l'introduzione del ricorso in via successiva per l'impugnazione delle leggi regionali, non si pone più la questione della formula da impiegare nell'ipotesi di delibere legislative parzialmente censurate dalla Corte costituzionale. Resta ferma, invece, la problematica della peculiarità del procedimento di impugnazione delle leggi siciliane, che resiste alla riforma costituzionale, e che porta a riconoscere che il Presidente regionale possa giocare un non secondario ruolo di legislatore "negativo".

Inoltre, tenuto conto che nessuno statuto ha accolto l'istituto del rinvio presidenziale della legge regionale, la loro promulgazione costituisce un atto dovuto. Il che non equivale ad affermare che al Presidente non sia riconosciuta la possibilità di far valere un proprio indirizzo politico, diverso da quello del Consiglio regionale.

Sono stati previsti dei casi-limite di legittimità del rifiuto di promulgazione: qualora, cioè, il Presidente si trovi di fronte ad una legge inesistente. Non solo: avuto riguardo alla particolare responsabilità prevista dal primo comma dell'art. 126 Cost., il Presidente potrebbe rifiutare la promulgazione nei casi in cui ritenga 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.

Quanto all'emanazione dei regolamenti regionali è stato precisato che il termine "promulgazione" è stato sostituito con l'espressione "emanazione" dei regolamenti (art. 121, quarto comma, Cost.) per effetto della riforma costituzionale del 1999. Al riguardo, sembra potersi condividere la tesi secondo cui il potere di emanazione non si differenzerebbe da quello di promulgazione. Vero è, infatti, che nell'ordinamento regionale tale potere è espressamente riconosciuto al Presidente della Giunta (art. 121, co. 4, Cost.), ma gli è demandato nella sua qualità di Presidente della Regione. Pertanto si potrebbe affermare che, quale Presidente della Giunta, egli partecipi alla deliberazione dell'atto, e, solo successivamente, quale Presidente della Regione, provveda alla sua esternazione. Dunque, il Presidente potrebbe influire sul merito del provvedimento fino a quando operi in qualità di 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 sopravvenuti.

Quanto al potere riconosciuto al Presidente della Giunta di indire le elezioni, mentre nel regime antecedente alla riforma costituzionale del 1999, tale potere era già assegnato al Presidente della Regione nelle Regioni ad autonomia speciale, per le Regioni ordinarie, invece, trovava applicazione la disposizione dell'art. 3 della l. 108/1968 che stabiliva che le elezioni regionali erano indette dal Commissario del Governo. A seguito della riforma costituzionale, la scelta dell'organo cui attribuire tale potere a volte è compiuta negli statuti, altre volte dalla legislazione regionale elettorale.

Inoltre, quasi tutti gli statuti attribuiscono al Presidente della Giunta il potere di indire il *referendum* regionale. L'arco temporale entro il quale può svolgersi il *referendum* è stabilito (come a livello statale con la l. 352/70) dalla legislazione regionale. Nell'ipotesi in cui, il Presidente si rifiuti o ritardi oltre i termini stabiliti l'indizione del *referendum* e la fissazione della data, la sua responsabilità sarebbe, non solo politica ma, soprattutto, giuridica.

La normativa regionale contempla la possibilità di ritardare gli effetti abrogativi del *referendum*.

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.

Nell'ordinamento regionale antecedente alla riforma costituzionale, quasi tutti gli statuti attribuivano al Presidente della Regione il potere di convocazione del Consiglio regionale per la sua prima riunione. Attualmente, invece, nessuno dei nuovi statuti adotta tale potere al Presidente della Giunta, scegliendo, al fine di valorizzare l'autonomia dell'organo consiliare, di assegnarlo o al Presidente del Consiglio regionale uscente, oppure al Consigliere più anziano.

I nuovi statuti, così come accadeva in passato, continuano ad attribuire al Presidente della Giunta il potere di convocazione straordinaria del Consiglio.

Per quanto concerne il potere di decidere se ricorrere al Giudice delle leggi esso è riconosciuto, a livello costituzionale (l. cost. n. 1/1948, art. 2), alla Giunta regionale. La legge 87 del 1953 precisa, 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).

Inoltre, il Presidente della Regione rappresenta l'ente di appartenenza all'interno delle diverse sedi collegiali interregionali e miste: vengono in rilievo soprattutto la Conferenza permanente Stato-Regioni e la Conferenza unificata.

Al Presidente della Giunta, inoltre, spetta il potere di firma di accordi ed intese internazionali.

La l. cost. n. 1/1999 ha radicalmente modificato i 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 demandato a quest'ultimo il ruolo di organo centrale della forma di governo regionale. Infatti, mentre il «vecchio» art. 122 Cost. stabiliva 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. prevede 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 stabilito 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. La circostanza che lo Statuto regionale possa derogare all'elezione diretta 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 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 determini lo scioglimento automatico del Consiglio 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.

Tuttavia, è stato evidenziato come 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*").

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) 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*". In particolare, la norma *de qua* ha stabilito che i capilista delle liste regionali siano i candidati alla Presidenza e che colui che consegue il maggior numero di consensi sia proclamato direttamente Presidente della Giunta. Tuttavia, attraverso un particolare meccanismo, è stato assicurato 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. 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." E infatti, l'80% (quattro quinti) dei seggi è assegnato con il metodo proporzionale

del quoziente corretto (quoziente Hagenbach-Bischoff), 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 concorrenti (c.d. "listini") collegate alle liste provinciali unite tra loro in coalizione. E' prevista l'attribuzione del premio di maggioranza in base a diversi criteri. la Toscana, le Marche e la Puglia hanno fatto registrare, rispetto al "*Tatarellum*", l'abolizione del "listino". La Regione che sembra essersi discostata maggiormente dal "*Tatarellum*" è la Campania che, oltre ad aver superato il tradizionale meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza basato sul "listino", ha anche previsto un eventuale "premio di minoranza" e norme innovative volte a riequilibrare la rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale. La legge della Regione Umbria, sebbene lasci immutati l'impostazione fornita dalla normativa nazionale ed il "famigerato listino", si caratterizza per rilevanti novità, come la previsione di una soglia minima di seggi assicurata per le minoranze.

Nel corso dell'VIII legislatura, la Regione Toscana la Regione Puglia e la Regione Calabria hanno modificato le loro leggi elettorali prevedendo: 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).

Inoltre, 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 consentire alla coalizione vincitrice di raggiungere la maggioranza qualificata dei seggi.

Successivamente ci si è soffermati sulle competenze della Giunta regionale. Al riguardo, fondamentale importanza assume 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. Il rapporto fra la dimensione della Giunta e quelle del Consiglio è pari ad 1/4, fatta eccezione per quanto previsto 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), mentre il solo statuto marchigiano non prevede un tetto alla dimensione del Consiglio regionale.

Inoltre, è contemplata la possibilità di inserire anche assessori esterni, che non siano cioè membri del Consiglio e la possibilità di prevedere l'istituto della supplenza o dell'incompatibilità funzionale fra cariche di governo e cariche rappresentative.

Avuto riguardo alla composizione della Giunta, fondamentale importanza rivestono quelle norme finalizzate ad assicurare quote di genere all'interno della stessa. Si pensi ad esempio allo statuto laziale che oltre a

stabilire che venga assicurata un'equilibrata presenza dei due sessi, prevede che debba essere «*tale che il numero degli assessori appartenenti allo stesso sesso non sia superiore ad undici*» (art. 45).

Successivamente è stata presa in esame 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. 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. La Corte, al riguardo, ha affermato 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 avuto riguardo all'attività espletata in ambito consiliare.

Poi ci si è soffermati sulle competenze del Consiglio regionale, evidenziando come tutti gli statuti delle Regioni, fatta eccezione per la Liguria e per il Piemonte, hanno ampliato le funzioni dello stesso, allo scopo di rendere il più possibile autorevole il Consiglio nei confronti della Giunta.

Si è tentato di riportare il potere di determinare l'indirizzo politico 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).

Inoltre, mentre nel previgente assetto istituzionale la entità numerica dei Consigli regionali era regolata direttamente dalla legge statale che prevedeva delle soglie variabili a seconda della popolazione residente; con la riforma costituzionale questa è rientrata 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, fatta eccezione per lo 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).

Inoltre, è stato evidenziato come 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*). Il Consiglio regionale gode ora, in esclusiva, della potestà statutaria (art. 123 Cost.) ed è stata ampliata la sua potestà legislativa regionale (art. 117, co. 3 e 4, Cost.). Inoltre, ai Consigli regionali spetta 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.). Così come per i parlamentari, trova applicazione avuto riguardo ai consiglieri regionali 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, inoltre, in cinque anni la durata massima del Consiglio regionale, salvo scioglimento anticipato.

Quanto al ruolo riconosciuto al Presidente del Consiglio regionale, è stato precisato che l'unico statuto che contempla la possibilità di introdurre il voto segreto per l'elezione del Presidente è quello dell'Emilia-Romagna in controtendenza verso la pressoché generalizzata estensione del principio del voto palese all'interno dei nuovi statuti. Al medesimo sono demandate funzioni di particolare importanza soprattutto per quanto concerne la programmazione dei lavori, che diviene di sua diretta competenza. Lo statuto toscano riconosce 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. Lo statuto toscano fissa in 30 mesi la durata del suo incarico con la possibilità di essere rieletto una sola volta. Lo statuto pugliese, invece, prevede una sorta di mozione di decadenza per «gravi motivi», da presentarsi da almeno i 2/3 dei membri del Consiglio e da approvarsi con la stessa maggioranza. Inoltre, si prevede che egli si ponga come garante delle prerogative dei singoli consiglieri (Lazio; Marche; Puglia) o dei singoli consiglieri e anche delle minoranze (Liguria) o, infine, di un ruolo specifico per l'opposizione (Toscana).

Successivamente si è rivolta l'attenzione al rapporto tra esecutivo e legislativo regionali. 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”*.

Il successivo art. 126, c. 3, dispone 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”*.

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, 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 Corte Costituzionale, con la sentenza n. 2 del 2004, si è soffermata sul contenuto degli artt. 122 e 126 Cost. La Corte ha chiarito 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 precisato che in nessuna ipotesi il Presidente della Giunta eletto direttamente dai cittadini può essere sostituito da un Presidente non eletto senza ricorrere a

scioglimento automatico del Consiglio. In precedenza, invece, 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. La maggior parte degli Statuti prevede che il Presidente della Giunta renda edotto annualmente il Consiglio sullo stato di attuazione del programma, modificando, eventualmente, le priorità; la sfiducia ai singoli assessori o la censura che non determina le dimissioni; 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.

Il fatto 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. Inoltre, è stato osservato come 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. Ai Consigli viene riconosciuta la funzione "espressiva" che consiste "nell'esprimere l'opinione 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.

Poi è stato preso in esame il caso Calabria e Sicilia alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 2 del 2004. Quanto al primo caso, 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. La Corte ha osservato 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.

Per quanto riguarda, invece, le vicende politiche che hanno interessato il governo della Regione Sicilia, si è sottolineato 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.

In sostanza, 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 tale sede, non si è inteso esprimere un giudizio di valore sul risultato venutosi a profilare, ma si è voluto riflettere sull’operatività del principio del *simul stabunt simul cadent*. La regola mira ad escludere il “potere di vita e di morte” delle Assemblee sulle Giunte e costituisce lo strumento volto a 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 destini. Soprattutto nel caso in cui la crisi sia scaturita da ragioni politiche, sembra 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”.

Poi si è posto il problema se il Consiglio regionale della Puglia configura o meno un caso Calabria- *bis*. In particolare, la Commissione Affari istituzionali del Consiglio regionale della Puglia qualche anno fa ha 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. 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 delle questioni di legittimità in quanto la Corte Costituzionale con la sentenza 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.”

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 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*. Si contesta il fatto che viene sminuito il ruolo del Consiglio, a fronte del potenziamento 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. Si è osservato, dunque, come 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*.

Infine, vengono analizzati altri organi, tra cui il Consiglio delle autonomie locali. Al riguardo, si precisa che è obbligo delle Regioni quello di prevederne l’istituzione, quale organo di raccordo tra le stesse e gli enti locali.

Inoltre, si precisa che tutti gli statuti, ad eccezione di quello marchigiano, hanno previsto l’istituzione di un organo di garanzia statutaria, il cui compito appunto è quello di accertare il rispetto delle disposizioni statuarie.