

Il controllo del Consiglio sulla Giunta negli statuti regionali ad oltre ventiquattro anni dalla riforma del Titolo V

di Gerardo Sola

SOMMARIO: Premessa. Forma di governo regionale e controllo consiliare: il quadro costituzionale e statutario. – 1. Il ruolo del Consiglio e i suoi rapporti con gli altri organi regionali. – 1.1. (Segue) La potestà normativa tra Consiglio e Giunta. – 2. Il controllo politico-amministrativo del Consiglio sulla Giunta. – 2.1. (Segue) Le prerogative dei Consiglieri e il ruolo delle opposizioni in materia di controllo. – 2.2. (Segue) Il potere emendativo del Consiglio regionale come strumento di controllo sull'indirizzo della Giunta. 3. Il rapporto di «non sfiducia» tra Consiglio, Giunta e Presidente. – 3.1. (Segue) Il rapporto di «non sfiducia» e il principio *simul stabunt simul cadent*. – 3.2. (Segue) Il controllo sulla presentazione del programma di governo e sulla composizione della Giunta. – 4. Il controllo tra Consiglio, Giunta e Presidente. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa. Forma di governo regionale e controllo consiliare: il quadro costituzionale e statutario*

A distanza di più di ventiquattro anni, la riforma del Titolo V della Costituzione ha – come è noto – innovato in profondità molteplici aspetti del nostro sistema costituzionale¹, e non solo di quella parte che, secondo

¹ Nel corso degli ultimi due mesi successivi allo svolgimento del *referendum* del 7 ottobre 2001 i commenti e le prese di posizione intorno ai tanti nodi problematici posti dal nuovo testo costituzionale sono andati moltiplicandosi, aggiungendosi ai commenti, peraltro non molto numerosi, che avevano già visto la luce nei mesi precedenti. Qui si segnalano fra gli interventi precedenti al *referendum* del 7 ottobre i contributi pubblicati in AA.VV., *Problemi del federalismo*, incontri di studio n. 5 del Dipartimento giuridico politico, Sezione diritto pubblico dell'Università di Milano, Milano, 2001, ed ivi la relazioni e gli interventi di V. Italia, E. De Marco, B. Caravita di Toritto, E. C. Gallo, N. Zanon, P. Bilancia, F. Pizzetti, L. Antonini, A. Ferrara, A. Cerri, G. Pastori, A. Catelani, P. De Carli, G. Protti, M. A. Sandulli, D. Galetta, M. D'Amico, Q. Camerlengo, M. Della Torre, G. Marchetti, A. Papa, ed A. Zucchetti; cfr., inoltre, G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, Bologna, 2001, n. 1; F. PIZZETTI, *All'inizio della XIV legislatura: riforme da attuare, riforme da completare e riforme da fare. Il difficile cammino dell'innovazione ordinamentale e costituzionale in Italia*, in *Le Regioni*, Bologna, 2001, n. 3, pag. 437 e ss.; R. ROMBOLI (a cura di), *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Il Foro italiano*, Roma-Bologna, luglio-agosto 2001, parte V, pag. 185 e ss. con gli interventi di P. Cavaleri, G. D'Auria, C. Pinelli, A. Ruggeri. Riguardo ai commenti successivi al

alcuni, costituiva “il sistema costituzionale delle autonomie locali”² e che altri, viceversa, avevano preferito etichettare come “lo Stato regionale italiano”. Il mutamento ha, difatti, riguardato così profondamente il sistema complessivo al punto che si deve riconoscere come è sostanzialmente variato – *in itinere* – il medesimo “ordinamento repubblicano” con una progressiva erosione di sempre maggiori sfere di sovranità statale³.

La forma di governo regionale, in particolare, costituisce uno degli ambiti nei quali la revisione costituzionale ha inciso con maggiore pro-

referendum del 7 ottobre, si segnalano in particolare i contributi costituiti dalle audizioni svoltesi presso la Commissione affari costituzionali del Senato. Tutte queste audizioni sono del massimo interesse ma tra queste un rilievo particolare è da attribuire a quella di L. Elia, che ha aperto la serie come primo e più autorevole fra gli *ex* presidenti della Corte Costituzionale di formazione costituzionalistica, ed a quelle di S. Panunzio, da un lato e di S. Cassese, A. Romano, A. Romano Tassone e L. Torchia dall'altro, che hanno espresso rispettivamente il punto di vista dell'Associazione dei costituzionalisti e dell'Associazione degli amministrativisti. Il resoconto di tutte queste audizioni è consultabile sul sito *web* del Parlamento italiano. Infine deve essere segnalata la importante relazione svolta da G. Berti al Convegno annuale dei costituzionalisti di Palermo nei giorni 8, 9 e 10 novembre 2001; cfr. G. BERTI, *Governo tra Unione europea e autonomie*, sul sito dell'Associazione dei costituzionalisti; sul medesimo sito si cfr. inoltre anche E. BALCONI, *La funzione di governo oggi*. Infine, sempre sul piano dei primi commenti al nuovo Titolo V ed anche di forte valenza politico-istituzionale per la sua provenienza si cfr. la conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, *Prime valutazioni sui mutamenti dell'assetto costituzionale a seguito della riforma del titolo V parte II della Costituzione (L. cost. n. 3 del 2001)*, documento presentato alla Conferenza Stato-Regioni del 29 novembre 2001. Cfr., su tutti, C. PEPE, *Modelli di stato federale e potere normativo penale*, Padova, 2004; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte II della Costituzione* e A. CORPACI, *Revisione del titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, Bologna, 2001, n. 6, pag. 41.

² L'espressione richiama volutamente il titolo di un volume di molti anni fa, nel quale si tentò una ricostruzione complessiva della parte della Costituzione relativa alle Regioni, alle Province e ai Comuni cercando di dimostrare che da quelle norme costituzionali era possibile trarre una ricostruzione che legittimasse l'individuazione di un vero e proprio “sistema costituzionale delle autonomie locali”. Ma, appunto, solo di un sistema di autonomie locali si poteva allora parlare: di un sistema, cioè, che poteva anche caratterizzare, come certamente caratterizzava, la Repubblica ma che, nel quadro costituzionale complessivo, non poteva scalfire il ruolo, assolutamente preponderante, dello Stato centrale. Cfr. F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1978, *passim*.

³ Il riferimento è ovviamente al non dimenticato volume di F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1961, al quale è opportuno accomunare anche il richiamo all'altro importante volume, di non molti anni successivo, di G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969.

fondità, determinando una trasformazione strutturale degli equilibri tra potere esecutivo e potere legislativo.

L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e il contestuale innesto del meccanismo del *simul stabunt simul cadent* hanno, infatti, segnato il definitivo superamento del modello assembleare originario, dando luogo a una forma di governo che la dottrina ha ormai stabilmente ricondotto nell'alveo del neo-parlamentarismo regionale, connotata da una significativa razionalizzazione del rapporto fiduciario e da un patente rafforzamento dell'esecutivo.

Il modello *standard* delineato dagli artt. 121, 122 e 126 Cost. cristallizza, sul piano formale, un assetto nel quale il Consiglio regionale è configurato quale organo rappresentativo titolare delle funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo sull'operato della Giunta. Tuttavia, la concentrazione della legittimazione democratica in capo al Presidente eletto direttamente e uno stringente vincolo fiduciario hanno inciso sensibilmente sull'effettività di tali funzioni, riducendo considerevolmente gli spazi di responsabilità politica dell'esecutivo nei confronti dell'assemblea. Ne è derivata una tensione strutturale tra il dato positivo costituzionale e la prassi istituzionale, che ha ubicato al centro del dibattito scientifico il tema del controllo consiliare quale indice della tenuta democratica del modello regionale.

In siffatto quadro si colloca la riflessione ormai classica che ha mostrato come la riforma non sia stata corredata da una ridefinizione uniforme degli strumenti di controllo, né sul piano costituzionale né su quello statutario.

In dottrina si è, difatti, evidenziato come il rafforzamento dell'esecutivo regionale abbia prodotto un progressivo slittamento del Consiglio verso una funzione prevalentemente deliberativa e di supporto, piuttosto che di effettivo scrutinio politico dell'azione di governo, con una riduzione strutturale dei circuiti di responsabilità⁴. Si coglie, pertanto, il nitore del carattere di rottura della riforma e una torsione maggioritaria – introdotta con l'elezione diretta del Presidente – non propriamente compatibile con la tradizionale centralità delle assemblee rappresentative⁵. Su un piano più ampio, il depotenziamento del controllo consiliare ha innescato una crisi

⁴ Cfr. M. MANCINI, *Il controllo del Consiglio sulla Giunta regionale*, Torino, 2016, pp. 45-92; 211-248.

⁵ Cfr. S. CATALANO, *La forma di governo regionale*, Milano, 2006, pp. 67-134.

complessiva delle assemblee regionali, sempre più marginalizzate da circuiti decisionali esterni e dal ruolo dell'esecutivo⁶. In termini non dissimili, è sintomaticamente emersa la condizione paradossale dei Consigli regionali, coinvolti nei processi decisionali ma sprovvisti di strumenti incisivi di verifica e sanzione politica⁷.

La letteratura successiva ha ulteriormente messo in luce come tale squilibrio non produca un effetto contingente, ma una connotazione strutturale del neo-parlamentarismo regionale, mostrando come la razionalizzazione del modello abbia privilegiato la stabilità e la capacità decisionale dell'esecutivo, sacrificando la dialettica istituzionale e la funzione di controllo⁸. È di palmare evidenza come l'evoluzione delle prassi politico-istituzionali abbia ulteriormente accentuato il ruolo monocratico del Presidente, rendendo sempre più complessa la ricostruzione di un equilibrio interno alla forma di governo⁹.

È in tale contesto che assume rilievo poizore l'analisi degli statuti regionali, preposti – almeno in linea teorica – a espletare una funzione di riequilibrio del rapporto tra esecutivo e legislativo, in omaggio al modello costituzionale vincolato. La vicenda statutaria successiva alla riforma del Titolo V riflette, tuttavia, un quadro disomogeneo, nel quale il consolidamento del Presidente e della Giunta non è stato compensato da un parallelo potenziamento degli strumenti di controllo consiliare.

Nella maggior parte degli statuti, il controllo del Consiglio sulla Giunta si articola attraverso strumenti tradizionali – interrogazioni, interpellanze, mozioni, commissioni consiliari – che, pur formalmente preservati, risultano non di rado privi di reale incisività sul piano politico. Raramente gli statuti hanno introdotto meccanismi innovativi idonei a incidere sulla responsabilità dell'esecutivo, limitandosi a recepire schemi già noti e, in larga misura, dipendenti dalla volontà politica della maggioranza consiliare.

Come osservato in dottrina, la scelta di non intervenire in modo significativo sul versante del controllo appare tutt'altro che neutra. Essa riflette una concezione della forma di governo regionale nella quale la

⁶ V. C. PINELLI, *La crisi dei consigli regionali e i circuiti tra Stato e Regioni*, Torino, 2008, pp. 23-79.

⁷ Cfr. M. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare*, Milano, 2010, pp. 101-156.

⁸ Cfr. M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Bologna, 2010, pp. 55-118.

⁹ Cfr. F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0*, Napoli, 2021, pp. 89-143.

stabilità dell'esecutivo viene assunta come valore preminente, anche a costo di comprimere la funzione di scrutinio politico del Consiglio¹⁰. In tale prospettiva, gli statuti regionali finiscono spesso per consolidare, più che correggere, lo squilibrio strutturale prodotto dall'elezione diretta del Presidente.

Alcune esperienze statutarie denotano tentativi, seppur timidi, di rinsaldare il ruolo delle commissioni consiliari o di prevedere forme di informazione rafforzata a carico della Giunta. Tuttavia, tali strumenti raramente si traducono in meccanismi in grado di incidere effettivamente sull'indirizzo politico o di attivare una responsabilità politica sostanziale dell'esecutivo. Ne scaturisce un controllo prevalentemente procedurale, più orientato alla trasparenza che alla verifica politica, e dunque insufficiente a riequilibrare il rapporto tra Consiglio e Giunta.

Alla stregua di tali considerazioni, il controllo consiliare negli statuti regionali non può essere relegato a mera questione di tecnica normativa, ma investe direttamente la qualità della democrazia regionale. Esso impone di interrogarsi sulla capacità del modello neoparlamentare di garantire non soltanto stabilità e governabilità, ma anche effettivi contrappesi istituzionali, senza i quali il serio rischio è quello di una progressiva marginalizzazione delle assemblee rappresentative regionali.

1. *Il ruolo del Consiglio e i suoi rapporti con gli altri organi regionali*

La riforma costituzionale rispetto al sistema previgente, ha progressivamente ridotto, in questi anni, il ruolo del Consiglio regionale, in particolare riguardo alla determinazione dell'indirizzo politico, privilegiando l'azione della Giunta regionale e del suo Presidente. Alcuni dei vigenti statuti regionali, coerentemente alle caratteristiche della forma di governo ad elezione diretta del Presidente, attribuiscono esplicitamente alla Giunta il compito di determinare e attuare l'indirizzo politico della Regione, quali – esemplificando – lo Statuto dell'Umbria¹¹. In altri casi, la funzione di determinare l'indirizzo politico è ripartita tra i vari organi regionali, preve-

¹⁰ Cfr. ancora M. MANCINI, *Il controllo del Consiglio sulla Giunta regionale*, cit., pp. 173-198; nonché G. CATALANO, *La forma di governo regionale*, cit., pp. 201-219.

¹¹ «La Giunta regionale provvede alla determinazione ed all'attuazione dell'indirizzo politico ed amministrativo della Regione», art. 70, comma I, St. Umbria.

endosi, quindi, una concorrenza tra Consiglio e Giunta, come per Calabria¹² e Puglia¹³. Altri statuti attribuiscono – viceversa – al solo Consiglio il compito di determinare ed indicare l'indirizzo politico, lasciando alla Giunta il compito di attuare le indicazioni del Consiglio, sotto la vigilanza di quest'ultimo, è il caso di Toscana¹⁴ ed Emilia-Romagna¹⁵.

Tali previsioni appaiono poco realistiche se si considera l'attuale assetto della forma di governo regionale. Non sembra, infatti, immaginabile che un Consiglio regionale, la cui maggioranza politica è il frutto di un collegamento elettorale con il Presidente e la cui esistenza è fortemente condizionata dalle scelte di quest'ultimo, possa essere realmente in grado di determinare un indirizzo politico al quale il Presidente, forte della legittimazione democratica diretta, dovrebbe meramente conformarsi¹⁶. Più plausibile è invece considerare la Giunta, con un ruolo preponderante del suo Presidente¹⁷, come sede della determinazione e dell'attuazione dell'indirizzo politico a fronte della necessità di attuare il programma presentato ed implicitamente approvato dagli elettori, pur non escludendosi la possibilità per il Consiglio di esercitare rilevanti poteri di controllo in grado di influenzare l'attività dell'esecutivo regionale.

1.1. (*Segue*) *La potestà normativa tra Consiglio e Giunta*

Il Consiglio regionale è naturalmente, in conformità a quanto previsto dalla Costituzione, titolare del potere legislativo. L'iniziativa legislativa è da tutti gli statuti attribuita anche alla Giunta regionale. Generalmente è il Presidente a presentare al Consiglio i disegni di legge della Giunta¹⁸.

¹² «Il Consiglio regionale definisce nelle forme e nei modi previsti dalla Costituzione e dallo Statuto, l'indirizzo politico della Regione», art. 16, comma I, St. Calabria. «Nel rispetto delle direttive del Presidente, la Giunta concorre alla determinazione ed all'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione», art. 35, comma I, St. Calabria.

¹³ Art. 43, comma III, St. Puglia.

¹⁴ Art. 11, comma I, St. Toscana.

¹⁵ «L'Assemblea legislativa determina l'indirizzo politico generale della Regione», art. 28, comma I, St. Emilia-Romagna; «La Giunta esercita attività di promozione, d'iniziativa e di amministrazione, in coerenza con l'indirizzo politico e amministrativo determinato dall'Assemblea legislativa», art. 46, comma I, St. Emilia-Romagna.

¹⁶ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo*, cit., pp. 722-723.

¹⁷ Come emerge dall'analisi di alcune disposizioni statutarie, quale ad esempio l'art. 35, comma II, St. Calabria.

¹⁸ A tal proposito è interessante una disposizione dello Statuto emiliano (art. 47),

Nessuno statuto ha attribuito alla Giunta regionale il potere di emanare atti con forza di legge¹⁹, la cui ammissibilità è tra l'altro fortemente dibattuto in dottrina che nega la legittimità costituzionale di atti regionali con forza di legge²⁰. Da alcuni statuti sono invece previsti provvedimenti d'urgenza di natura amministrativa. È il caso dello Statuto del Piemonte²¹ che attribuisce tale competenza alla Giunta regionale, salva la ratifica del Consiglio, secondo uno schema che ricalca in tutto quello previsto per i decreti-legge²². Provvedimenti siffatti sono previsti anche dallo Statuto pugliese²³, adottati dal Presidente e ratificati dalla Giunta regionale, senza però un coinvolgimento del Consiglio, con evidente rafforzamento del ruolo del Presidente della Giunta.

In seguito alla modifica dell'art. 121 Cost., il potere regolamentare non è più necessariamente attribuito alla competenza del Consiglio regionale. I nuovi statuti, in coerenza con il modello di forma di governo adottato e con il nuovo art. 121 Cost., che configura la Giunta regionale quale organo esecutivo della Regione, conferiscono tendenzialmente a quest'ultima la potestà normativa secondaria. Ciò appare senz'altro opportuno, in quanto più coerente con la normale distribuzione delle competenze normative nei governi di tipo parlamentare razionalizzato, nonché in quanto consente di superare numerose storture del sistema precedente. La mancata attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta, infatti, aveva comportato con una certa frequenza il ricorso da parte di quest'ultima ad atti amministrativi generali di contenuto sostanzialmente regolamentare, con esclusione quindi della norma costituzionale.

Permane, nondimeno, una residua potestà regolamentare del Consiglio, generalmente nell'ambito della potestà delegata dallo Stato. I soli Statuti regionali delle Marche e dell'Abruzzo seguitano a configurare il

che impedisce a quest'ultima di riproporre prima di sei mesi disegni di legge respinti dal Consiglio, sempre che non ne siano modificati i principi ispiratori.

¹⁹ Cfr. Corte cost. sent. n. 50 del 1959 sulla decretazione d'urgenza in Sicilia.

²⁰ Tra tutti, AA.Vv., *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, in *Istit. fed.*, 2011, pag. 104 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, pag. 411 ss., con alcuni opportuni "distinguo".

²¹ Cfr. art. 57 St. Piemonte.

²² Si pensi al termine di sessanta giorni previsto per la ratifica o alla possibilità di dettare i provvedimenti necessari per disciplinare i rapporti sorti sulla base di provvedimenti non ratificati.

²³ Cfr. art. 42, comma I, lett. g), St. Puglia.

Consiglio regionale come centro di tutte le competenze normative, legislative e regolamentari²⁴. Pur tuttavia, lo Statuto delle Marche abilita le singole leggi regionali ad attribuire alla Giunta il potere regolamentare²⁵.

In molti casi gli statuti regionali – con l'esclusione di quello delle Marche – stabiliscono che i regolamenti siano approvati dalla Giunta regionale previo parere obbligatorio e non vincolante delle commissioni consiliari competenti, prevedendo anche un termine per l'emissione del parere, generalmente di trenta giorni, scaduto il quale la Giunta può procedere in sua assenza²⁶. Alcuni statuti prevedono, inoltre, che nel procedimento di adozione dei regolamenti intervengano in funzione consultiva anche gli organi di garanzia statutaria. Non mancano, inoltre, disposizioni statutarie in materia di delegificazione, secondo uno schema procedimentale sostanzialmente analogo a quello di cui all'art. 17 della L. n. 400/1988²⁷.

La previsione, già in statuto, del parere obbligatorio delle commissioni consiliari deve valutarsi favorevolmente, istituzionalizzando una prassi ormai ampiamente diffusa. In un sistema in cui la posizione della Giunta regionale appare estremamente rafforzata rispetto al Consiglio, infatti, attribuire a quest'ultimo una forma di partecipazione all'adozione dei regolamenti è indubbiamente importante in funzione di riequilibrio della distribuzione dei poteri tra organi regionali, soprattutto se si considera il ruolo che i regolamenti regionali potranno assumere nell'ordinamento in seguito alla L. Cost. n. 3/2001, che ha modificato l'art. 117 Cost., limi-

²⁴ Cfr. art. 21, comma II, lett. a), St. Marche; art. 36, St. Abruzzo.

²⁵ Cfr. art. 35, comma II, St. Marche.

²⁶ Cfr. art. 42, comma II, St. Toscana; art. 39, comma I, e art. 44, comma II, St. Liguria. Lo Statuto della Regione Piemonte, all'art. 27, comma V, prevede il parere delle commissioni consiliari esclusivamente per il regolamento di attuazione e di esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'U.E.

²⁷ Cfr. art. 39, comma II, St. Liguria; art. 47, comma II, lett. c), St. Lazio; art. 27, comma V, St. Piemonte, con l'esclusione delle materie di competenza concorrente; art. 43, comma V, St. Calabria: il Consiglio regionale, con legge di abilitazione autorizza la Giunta all'esercizio della potestà regolamentare; la legge deve indicare le norme generali regolatrici della materia e l'abrogazione delle disposizioni vigenti; l'abrogazione si determina al momento dell'entrata in vigore del regolamento. Lo Statuto della Regione Puglia, all'art. 44, è meno rigoroso sotto questo profilo, non prevedendo le norme generali regolatrici della materia tra i contenuti della legge abilitante, dovendo la stessa indicare meri principi. Ciò comporta tutti i dubbi sul rispetto del principio di legalità sostanziale che si sono espressi a proposito di una prassi analoga affermatasi a livello nazionale e che non è opportuno in questa sede esaminare.

tando l'esercizio del potere regolamentare da parte dello Stato alle sole materie di sua competenza esclusiva.

In egual misura, devono giudicarsi favorevolmente quelle disposizioni statutarie con le quali si disciplina l'istituto della delegificazione. Una siffatta prassi, infatti, potrebbe essere adottata anche dalle Regioni che non l'abbiano disciplinata in statuto²⁸, come avviene in sede nazionale, ove si ha una previsione legislativa generale con la L. n. 400/1988, spesso derogata dalle singole leggi di delegificazione, le quali hanno introdotto procedimenti che, come notato in dottrina, non sono sembrati rispettosi del principio di legalità e di preferenza della legge, lasciando alla potestà regolamentare una discrezionalità eccessivamente ampia, in assenza di una delimitazione dell'oggetto e di una disciplina generale da parte della legge abilitante²⁹. L'introduzione di una rigorosa regolamentazione statutaria, dunque, consente di evitare che possa affermarsi una forma di delegificazione non rispettosa dei principi costituzionali³⁰.

Alcuni statuti regionali disciplinano inoltre procedimenti di adozione di testi unici legislativi e regolamentari, con funzione di riordino e razionalizzazione di settori normativi³¹. La natura di tali testi unici appare opinabile giacché non vengono adottati con un procedimento di delegazione legislativa, la cui ammissibilità – come osservato – dovrebbe escludersi, ma con un procedimento complesso³².

²⁸ Tale possibilità è contestata da G. FLORINDA, *Lo Statuto e le altre fonti regionali. Soluzioni, silenzi e orientamenti nel nuovo Statuto della Regione Liguria*, in *Rivista trim. dir. pubbl.*, 2015, pp. 567-568. L'Autore ritiene, infatti, che l'assenza di una disciplina statutaria del fenomeno della delegificazione debba essere interpretato come divieto fatto al legislatore d'introdurre in via legislativa tale procedimento, ritenendo che esso debba ricondursi agli aspetti concernenti la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione e dunque il contenuto necessario degli statuti. Ciò precluderebbe non solo una previsione statutaria della delegificazione, ma anche una sua idonea disciplina procedimentale.

²⁹ Sul punto, tra tutti, vedi F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 2004, pag. 245 ss.

³⁰ Così G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo*, cit., pag. 726; sulla medesima linea è sostanzialmente anche A. PATRONI GRIFFI, *La delegificazione nel sistema delle autonomie regionali. Il rapporto tra Giunta e Consiglio nella prospettiva aperta della legge costituzionale n. 1 del 1999*, in V. COCOZZA – S. STAJANO, *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale* (Atti del Convegno, Napoli, 12-13 maggio 2000), Torino, 2001, pag. 759 ss.

³¹ Cfr. art. 32 St. Marche; art. 44 St. Toscana; art. 44 St. Calabria; art. 40 St. Liguria; art. 54 St. Emilia-Romagna.

³² Il procedimento per l'adozione dei testi unici prevede generalmente l'approva-

In una prima fase, infatti, interviene un atto legislativo con cui si autorizza la Giunta a operare il riordino e la semplificazione di determinate materie, ma è con altro atto legislativo che il testo unico viene adottato. Questo, dunque, ha necessariamente natura legislativa, pur intervenendo, secondo gli statuti, anche sui regolamenti.

Riguardo a questi ultimi, pertanto, l'operazione di riordino si ridurrebbe in una sorta di novella della materia e il testo unico altro non sarebbe che una legge di riordino della materia medesima, quasi un codice di settore. In altri termini, il complesso procedimento in esame non introdurrebbe nel sistema un nuovo tipo di fonte, ma consentirebbe soltanto al Consiglio di attribuire alla Giunta regionale il compito di predisporre lo schema di testo unico, alleggerendosi dunque del lavoro di tipo tecnico, ma conservandone l'approvazione con legge.

2. *Il controllo politico-amministrativo del Consiglio sulla Giunta*

Il controllo sull'attività politica e amministrativa della Giunta regionale costituisce di certo l'elemento essenziale delle funzioni consiliari, in particolare in un sistema in cui è l'esecutivo ad essere essenzialmente l'organo d'indirizzo politico e amministrativo³³. In particolare, emerge in alcuni statuti un interesse notevole per la verifica sull'attuazione del programma di governo, testimoniato dalla previsione di strumenti di controllo sulla sua attuazione in capo ai Consigli, nonché di obblighi informativi riguardo a tale attuazione in capo all'esecutivo regionale³⁴. Assai importante sul piano

zione di un'apposita legge con la quale si abilita la Giunta regionale a predisporre uno schema di testo unico, indicando i principi e i criteri a cui la Giunta deve attenersi. Più articolata e rigorosa è la disciplina dello Statuto calabrese, che inserisce tra i contenuti della legge di autorizzazione anche l'indicazione delle norme legislative e regolamentari da raccogliere nel testo unico. Il progetto di testo unico è poi approvato dal Consiglio regionale, talvolta previo parere del Consiglio delle autonomie locali e degli organi di garanzia statutaria. Tale è il caso dello Statuto calabrese.

³³ Deve tenersi presente, tuttavia, che alcune funzioni amministrative, quali l'adozione degli atti di programmazione e dei piani, sono dalla generalità degli statuti attribuita ai Consigli regionali.

³⁴ Così, l'art. 40 dello Statuto della Regione Liguria attribuisce al Consiglio regionale la possibilità di stabilire procedure abbreviate per l'esame dei disegni di legge di attuazione del programma (la cui individuazione avviene al momento della presentazione al Consiglio del programma stesso da parte del Presidente della Giunta). Lo Statuto della

del controllo politico e amministrativo risulta il ruolo delle commissioni permanenti dei Consigli regionali, cui è attribuito appunto il compito di vigilare sull'attuazione del programma di governo da parte della Giunta, nonché sull'attuazione degli atti d'indirizzo del Consiglio regionale. È generale la previsione statutaria di appositi strumenti conoscitivi sull'attività amministrativa della Giunta, quali la possibilità di richiedere l'intervento del Presidente o degli assessori – cui è attribuito il diritto, obbligo nel caso di richiesta, di partecipare ai lavori delle commissioni senza diritto di voto – per ottenere chiarimenti e di disporre eventuali indagini conoscitive tese all'acquisizione di atti e documenti.

Alcuni statuti attribuiscono, inoltre, alle commissioni la possibilità di convocare i dirigenti delle amministrazioni regionali, di agenzie e di enti pubblici regionali – generalmente previa comunicazione alla Giunta –, nonché di ordinare l'esibizione di atti e documenti e a tale richiesta non può essere opposto il segreto d'ufficio³⁵. È talvolta previsto, altresì, il potere di convocare e sentire soggetti esterni, come rappresentanti di Enti locali, associazioni, esponenti del mondo del lavoro e sindacale³⁶.

Sempre a confermare il ruolo eminente che le commissioni consiliari assumono nel sistema delineato dai nuovi statuti è interessante sottolineare l'istituzione di alcune commissioni speciali con importanti funzioni di controllo e indirizzo e caratterizzate dall'affidamento della loro presidenza ad un consigliere di opposizione, la qual cosa ne rafforza la funzione di controllo³⁷.

Regione Marche, all'art. 21, comma II, lett. n), invece, prevede che le commissioni consiliari vigilino sull'attuazione del programma di governo, fornendo alla Giunta gli opportuni indirizzi. Ancor più elaborate sono le disposizioni dello Statuto umbro, secondo le quali il Consiglio può fornire indirizzi sull'attuazione del programma, indicando gli obiettivi prioritari a norma dell'art. 43, comma II, lett. a); e dell'art. 70, comma II, lett. a); il Presidente della Giunta regionale è, inoltre, tenuto a riferire annualmente al Consiglio, mediante presentazione di apposita relazione, sullo stato di attuazione del programma; sulla base di tale relazione il Consiglio regionale può fornire alla Giunta appositi indirizzi programmatici, secondo quanto stabilito all'art. 43, comma II, lett. b).

³⁵ Cfr. art. 33, comma V, St. Lazio; art. 26, comma VI, St. Liguria; art. 23, comma II, St. Marche; art. 31, comma I, lett. c), St. Calabria; art. 53, comma V, St. Umbria; art. 38, commi XII e XIII, St. Emilia-Romagna.

³⁶ Cfr. art. 33, comma VI, St. Lazio.

³⁷ È il caso dell'art. 20 dello Statuto della Toscana, che disciplina la Commissione di controllo sulle politiche regionali, la quale ha la funzione di vigilare sull'attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza dell'attività amministrativa con la programmazione.

A completare l'insieme dei poteri delle commissioni, gli Statuti attribuiscono ai Consigli regionali la potestà di istituire commissioni d'inchiesta – senza specificare di quali poteri esse siano dotate, non essendo riprodotta una disposizione analoga a quella di cui all'art. 82 Cost. –, attribuendone talvolta la presidenza a un consigliere dell'opposizione³⁸.

Tali commissioni, malgrado il loro *nomen juris*, devono più propriamente ricondursi nell'ambito delle commissioni d'indagine. Già all'origine del regionalismo italiano, infatti, si era riconosciuta la possibilità per i Consigli regionali di svolgere inchieste di natura amministrativa, anche mediante l'utilizzo di poteri ad efficacia esterna, purché in questo caso le inchieste fossero istituite con legge regionale³⁹.

La possibilità per i Consigli regionali d'istituire commissioni d'inchiesta dotate dei medesimi poteri dell'autorità giudiziaria appare invece da escludersi in assenza di un'apposita previsione costituzionale⁴⁰. Né un potere simile sembra potersi arguire dall'attribuzione alla competenza statutaria della forma di governo regionale. Il conferimento di poteri giurisdizionali ad organi diversi dalla magistratura ordinaria, infatti, impone una deroga all'art. 102 Cost. e deve, dunque, essere esplicitamente previsto dalla Costituzione⁴¹.

Nelle scelte statutarie, dunque, si osserva almeno in senso tendenzialmente preponderante, l'intento di assegnare al Consiglio regionale importanti strumenti conoscitivi sull'attività della Giunta e dell'amministrazione regionale, facendo del controllo politico e sull'amministrazione l'elemento caratterizzante l'attività consiliare. La *ratio* di tali scelte deve individuarsi nella necessità di ripensare il ruolo del Consiglio regionale in un sistema che, pur restando all'interno della democrazia parlamentare, presenta alcuni elementi che lo avvicinano alle forme di governo presidenziali. L'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, unita alla concreta

Tale commissione ha compiti essenzialmente consultivi e i suoi pareri negativi non impediscono l'adozione dell'atto in esame. Interessante è anche quanto previsto dall'art. 34 dello Statuto del Lazio, che disciplina la Commissione di vigilanza sul pluralismo dell'informazione televisiva, con funzioni di monitoraggio e vigilanza del settore.

³⁸ Cfr. art. 31 St. Piemonte; art. 31 St. Puglia; art. 24 St. Marche; art. 32 St. Calabria.

³⁹ Così A. PACE, *Inchieste parlamentari e inchieste regionali*, in ID., *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, Milano, 1973, pag. 204 ss.

⁴⁰ Ritiene invece configurabili commissioni d'inchiesta regionali M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., pag. 348 ss.

⁴¹ Cfr. A. PACE, *Inchieste parlamentari*, cit., pag. 194 ss.

difficoltà di ipotizzare una sua sfiducia da parte di un Consiglio regionale la cui esistenza è condizionata dalla permanenza in carica del Presidente medesimo, priva – infatti – l'assemblea elettiva regionale della concreta possibilità di esprimere l'esecutivo regionale. In tal modo il Presidente ha la sostanziale certezza di poter esercitare il mandato popolare nella sua interezza, potendo contare su un atteggiamento perlomeno prudente del Consiglio⁴².

Laddove, però, il rapporto fiduciario resta sullo sfondo, i rapporti tra esecutivo e legislativo regionali devono essere ripensati. La principale funzione dei Consigli, dunque, diviene quella di controllare l'azione del Presidente, vigilando sull'attuazione del programma di governo e dell'indirizzo politico amministrativo regionale.

Si argomentano, così, alcune scelte dei legislatori statutari, i quali, consapevoli di tale *mutatio* del ruolo consiliare, hanno attribuito ai Consigli regionali, e in particolare alle commissioni consiliari, rilevanti poteri di controllo politico e amministrativo sull'attività dell'esecutivo regionale, mutuando parzialmente i meccanismi dei sistemi presidenziali⁴³.

Sotto questo profilo carente appare, invece, la disciplina dei poteri del Consiglio regionale nell'ambito dei rapporti Stato-Regioni – e tra Regioni –, nonché di quelli con l'Unione europea. Riguardo al primo profilo, infatti, non è disciplinato un obbligo di consultazione preventiva del Consiglio da parte della Giunta in merito alle posizioni da assumere in sede di Conferenza Stato-Regioni, registrandosi al più la previsione di un mero dovere d'informativa periodica sui lavori della Conferenza⁴⁴ o l'attribuzione al Consiglio regionale di un semplice potere di fornire indirizzi alla Giunta su questioni attinenti i rapporti Stato-Regioni⁴⁵.

Sul piano dei rapporti con l'UE, molto è rimesso alla disciplina legislativa, statale e regionale. Le disposizioni statutarie, anche in questo caso,

⁴² Sul punto cfr., su tutti, M. GALDI, *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con "legge della Repubblica"*, in questa *Rivista*, n. 3/2021, pag. 647 e ss.

⁴³ E ciò si spiega con le caratteristiche della forma di governo in esame, che presenta alcune caratteristiche tipiche dei sistemi presidenziali. Sul punto vedi G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo*, cit., pag. 716.

⁴⁴ Cfr. art. 98 St. Piemonte.

⁴⁵ Cfr. art. 21, comma II, lett. k), St. Marche.

contemplano esclusivamente un generale potere d'indirizzo del Consiglio regionale⁴⁶.

Con particolare attenzione all'adempimento degli obblighi comunitari, è interessante quanto previsto dallo Statuto del Piemonte⁴⁷, che introduce espressamente la legge comunitaria regionale e la relativa sessione comunitaria. Una disciplina analitica di tale materia si registra anche nello Statuto dell'Emilia-Romagna⁴⁸.

Ripartita tra Presidente, Giunta e Consiglio regionale è, infine, la competenza in materia di nomine, anche se si registrano tendenze contrastanti nel privilegiare uno degli organi⁴⁹.

Il perdurare in capo al Consiglio regionale di taluni poteri di nomina si giustifica nel modello in esame con la necessità di consentire anche alle opposizioni consiliari di partecipare alla scelta di nomine in settori particolarmente delicati in cui una designazione della sola Giunta o del solo Presidente non sarebbe opportuna. Generalmente, infatti, gli statuti attribuiscono al Consiglio regionale il potere di nomina soltanto in quei casi in cui vi sia l'esigenza di tutelare la rappresentatività delle minoranze politiche.

Per quanto concerne la Giunta regionale deve, in egual misura, precisarsi che il potere di nomina è attribuito tendenzialmente al Presidente, ma previa delibera di quest'ultima⁵⁰. Tuttavia, alcuni statuti prevedono un coinvolgimento del Consiglio regionale anche nell'esercizio del potere di nomina da parte dell'esecutivo regionale, coinvolgimento che va dalla mera previsione di un obbligo di comunicazione all'assemblea delle dette nomine⁵¹, alla previa consultazione di quest'ultima⁵².

⁴⁶ Cfr. art. 11 St. Toscana; art. 21, comma II, lett. k), St. Marche.

⁴⁷ Cfr. art. 42 St. Piemonte.

⁴⁸ Cfr. artt. 12 e 13 St. Emilia-Romagna.

⁴⁹ Così, l'art. 21, comma II, lett. l), dello Statuto delle Marche, privilegia il ruolo del Consiglio; mentre l'art. 41, comma V, dello Statuto del Lazio, quello del Presidente.

⁵⁰ Ad esempio, art. 34, lett. e), St. Calabria.

⁵¹ Cfr. art. 34, comma II, St. Toscana.

⁵² In tal senso è interessante l'art. 37 dello Statuto del Piemonte, che istituisce un'apposita commissione consultiva per le nomine. Non si dimentichi inoltre quanto rilevato a proposito della nomina presidenziale degli assessori regionali, che trova in alcuni statuti un parziale correttivo mediante il coinvolgimento del Consiglio regionale.

2.1. (Segue) *Le prerogative dei consiglieri e il ruolo delle opposizioni in materia di controllo*

Un profilo decisivo, concernente il ruolo e le funzioni del Consiglio regionale, riguarda le prerogative dei consiglieri e l'organizzazione interna del Consiglio medesimo. Tutti gli statuti regionali attribuiscono a ciascun consigliere le tipiche prerogative dei membri delle assemblee elettive e cioè il potere di presentare mozioni, ordini del giorno, interpellanze, interrogazioni, proposte di risoluzione e naturalmente progetti di legge⁵³.

⁵³ L'istituto dell'interrogazione a risposta immediata (c.d. *question time*), quale meccanismo di confronto diretto e qualificato tra interrogante ed interrogato finalizzato a rafforzare il controllo dell'Assemblea elettiva su un esecutivo estremamente forte. In occasione del *question time*, infatti, il Presidente della Giunta e gli assessori rispondono alle domande presentate dai consiglieri su argomenti ritenuti urgenti e di attualità politica, purché di particolare interesse regionale. I regolamenti consiliari modificati (interamente o solo parzialmente) prevedono quindi l'indizione di una seduta appositamente dedicata alla presentazione delle interrogazioni a risposta immediata (Abruzzo, Basilicata, Campania, Puglia e Umbria) ovvero dedicando una parte della seduta consiliare allo svolgimento delle stesse, sfruttando così gli strumenti di programmazione per la selezione ed organizzazione delle richieste relative entro gli stringenti termini fissati per la presentazione, la risposta e la replica (tali attività devono concludersi entro il termine di 5/8 minuti al massimo). Le interrogazioni possono venire presentate esclusivamente dal capogruppo (Abruzzo, Basilicata, Campania e Friuli-Venezia Giulia) ovvero dai consiglieri singolarmente o in forma associata (Calabria, almeno due; Lombardia, almeno cinque) e, allorquando risultino prive dei requisiti di urgenza o (particolare) attualità politica, le richieste verranno riqualficate come interrogazioni a risposta scritta. Una riflessione a parte merita la circostanza secondo cui il *question time* possa venire trasmesso in diretta televisiva e radiofonica, anche attraverso i canali telematici dei Consigli (Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Liguria, Lombardia, Puglia, Sardegna e Umbria). Ed invero, tale attività rientra nel percorso di ampliamento della trasparenza e della pubblicità che le Regioni stanno percorrendo negli ultimi anni, consentendo ai cittadini interessati non solo di accedere agli ordini del giorno della seduta, nonché agli atti che verranno discussi, ma anche di seguire in *streaming* le sedute consiliari. La previsione di una specifica disposizione circa la pubblicità del *question time* potrebbe pertanto risultare ridondante. Tuttavia è opportuno rilevare che tale previsione è stata inserita solo in occasione delle più recenti modifiche ai regolamenti, recependo le innovazioni della tecnica e le esperienze (*extra*) nazionali in merito. L'accesso (fisico e virtuale) del pubblico durante le sedute consiliari, infatti, comporta o l'eccessiva proliferazione delle interrogazioni, al fine di far ottenere maggiore visibilità al proprio gruppo, oppure un eccessivo *self-restraint* del consigliere che limita la gestualità ed il linguaggio durante i propri interventi, onde non trasmettere una cattiva immagine personale, mostrandosi altresì attento al complesso delle attività consiliari. Sotto altro profilo, la possibilità che il *question time* venga trasmesso all'esterno

Agli stessi è inoltre attribuita la facoltà di accedere alle informazioni e ai documenti – anche riservati – necessari per l'esercizio del mandato. Tali prerogative non hanno contenuto particolarmente innovativo e si pongono in continuità con i precedenti statuti.

È di palmare evidenza, dunque, che al fine di garantire a tutti i consiglieri, in particolare a quelli d'opposizione, la possibilità di esercitare a pieno la funzione tipica, un ruolo fondamentale avranno sia la figura di garanzia del Presidente del Consiglio sia soprattutto la disciplina del regolamento interno.

La maggioranza degli statuti, con l'eccezione di quello umbro, che prevede la sola maggioranza assoluta, e di quello pugliese, che rinvia al regolamento interno, prevedono che il Presidente del Consiglio regionale sia eletto con maggioranze qualificate, pur consentendo un'elezione a maggioranza assoluta dopo alcuni scrutini, talvolta anche mediante ballottaggio tra i due candidati più votati⁵⁴. Ma si danno anche norme statutarie che stabiliscono la possibilità di eleggere il Presidente a maggioranza dei votanti⁵⁵. In tal modo, però, si riduce il coinvolgimento delle minoranze nel procedimento d'elezione del Presidente, rischiando di affievolire il ruolo di garanzia.

Riguardo al regolamento consiliare, le norme statutarie prevedono generalmente che sia adottato a maggioranza assoluta dei consiglieri, maggioranza che potrebbe non garantire a sufficienza le opposizioni, considerato il sistema elettorale regionale, che è proporzionale, ma prevede la formula del premio di maggioranza. In tal senso, apprezzabili sono quelle disposizioni di alcuni statuti che richiedono maggioranze più ampie, benché sempre superabili dopo alcuni scrutini non andati a buon fine⁵⁶.

In un sistema in cui l'esecutivo si colloca in una posizione privilegiata

del Consiglio potrebbe interpretarsi quale garanzia "rinforzata" di pubblicità, a sostegno della funzione di indirizzo e controllo, indipendente dalle ordinarie forme di diffusione delle "altre" attività consiliari, con conseguente onere specifico di motivazione a carico del Presidente che intenda "segretare" o comunque limitare la fruibilità all'esterno di tali sedute, verso la maturazione di un sistema di democrazia partecipativa e partecipata aperto al costante confronto sui temi di maggiore attualità ed interesse.

⁵⁴ Così come previsto dall'art. 20, comma II, St. Calabria, e dall'art. 22, comma II, St. Piemonte.

⁵⁵ Cfr. art. 33, comma I, St. Emilia-Romagna; art. 13, comma II, St. Marche.

⁵⁶ Cfr. art. 48, comma I, St. Umbria; art. 25, comma I, St. Lazio; art. 22, comma II, St. Toscana.

rispetto al legislativo, e può contare grazie alla legge elettorale sull'appoggio di una solida maggioranza, è evidente che il regolamento interno debba garantire in maniera adeguata, con strumenti rafforzati, i diritti e il ruolo delle opposizioni consiliari. Tale esigenza trova attuazione in tutti gli statuti. In alcuni casi, però, si riscontra una tutela rafforzata, con la previsione di veri e propri "statuti dell'opposizione"⁵⁷.

Lo Statuto dell'Umbria specifica che il regolamento debba prevedere adeguati strumenti informativi per le opposizioni, una disciplina della programmazione dei lavori che dia spazio ai progetti di opposizione ed un'adeguata disciplina dei tempi di discussione⁵⁸. Disposizioni analoghe si trovano nello Statuto del Piemonte, che estende altresì le garanzie delle opposizioni ai procedimenti di nomina. Anche in questi casi le concrete modalità di soddisfacimento di tali esigenze sono rimesse al regolamento, ma già lo statuto esprime alcuni vincoli e finalità protese ad orientare la normazione interna in materia⁵⁹.

Ancor più interessante è lo Statuto della Toscana, poiché sembra considerare l'opposizione secondo due diverse accezioni⁶⁰. Infatti, dapprima si limita a prevedere una generale garanzia del ruolo delle minoranze, attuata mediante la programmazione dei lavori e un'adeguata disciplina delle nomine e della composizione delle commissioni. Indi, dispone l'istituzione mediante il regolamento interno di un portavoce dell'opposizione, espresso dai gruppi consiliari della coalizione maggiormente rappresentativa. Si tratta, dunque, di una concezione "britannica" dell'opposizione, intendendo quest'ultima come possibile futura forza di governo. E nonostante anche in questo caso assuma un ruolo rilevante il regolamento consiliare, non è certo di poco momento l'affermazione di principi fondamentali di tale portata, in grado probabilmente di condizionare tutta la disciplina normativa che possa toccare il ruolo delle opposizioni.

⁵⁷ Si pensi, ad esempio, all'art. 25, comma II, St. Lazio e ancor più all'art. 36 St. Liguria. Per un'analisi delle scelte statutarie in materia di tutela delle opposizioni si veda P. COSTANZO, *Lo "statuto dell'opposizione"*, in *Rivista trim. dir. pubbl.*, 2015, pag. 597 ss.

⁵⁸ Cfr. art. 49 St. Umbria.

⁵⁹ Cfr. art. 94 St. Piemonte.

⁶⁰ Cfr. art. 10 St. Toscana.

2.2. *(Segue) Il potere emendativo del Consiglio regionale come strumento di controllo sull'indirizzo della Giunta*

Accanto agli strumenti di sindacato ispettivo e di controllo politico-amministrativo, un profilo spesso trascurato ma decisivo ai fini dell'equilibrio tra Consiglio e Giunta è rappresentato dalla capacità dell'assemblea regionale di incidere sui disegni di legge di iniziativa dell'esecutivo attraverso l'esercizio del potere emendativo, quale espressione piena della funzione legislativa consiliare.

In un sistema segnato dalla presidenzializzazione della forma di governo regionale, la fase emendativa assume una valenza che trascende la dimensione procedurale, configurandosi come momento privilegiato di verifica dell'indirizzo politico della Giunta⁶¹.

Sotto questo profilo, la disciplina statutaria e regolamentare presenta un quadro non omogeneo. Se, da un lato, il potere di emendamento è formalmente riconosciuto a tutti i consiglieri, dall'altro lato esso risulta frequentemente condizionato da tecniche di razionalizzazione dei lavori consiliari, quali la programmazione stringente dei tempi, il ricorso a procedure accelerate per i disegni di legge di iniziativa della Giunta o la centralizzazione dell'istruttoria in sede di commissione. Tali meccanismi, pur funzionali alla stabilità dell'azione di governo, finiscono spesso per attenuare la capacità del Consiglio di incidere effettivamente sull'indirizzo normativo dell'esecutivo, specie per quanto concerne le minoranze.

In questo contesto, il ruolo delle commissioni consiliari si conferma centrale. È soprattutto in sede referente che il potere emendativo può trasformarsi in strumento sostanziale di controllo, nella misura in cui le commissioni dispongano di adeguati poteri istruttori e di accesso alle informazioni amministrative. La possibilità di modificare i disegni di legge della Giunta consente, infatti, al Consiglio non solo di intervenire sul contenuto delle proposte normative, ma anche di verificare la coerenza tra l'azione legislativa dell'esecutivo e gli indirizzi programmatici, rafforzando il circuito della responsabilità politica

⁶¹ Per un inquadramento complessivo della forma di governo regionale dopo la riforma del Titolo V, con particolare attenzione al ruolo del Consiglio e ai suoi strumenti di indirizzo e controllo, cfr. S. CATALANO, *La forma di governo regionale, passim*, il quale mette in luce la progressiva trasformazione del Consiglio regionale da organo di direzione politica a sede prevalentemente di controllo e garanzia.

che, nella forma di governo regionale, risulta altrimenti fortemente attenuato⁶².

Tuttavia, l'effettività di tale funzione di controllo incontra limiti strutturali rilevanti. La forza della maggioranza consiliare collegata al Presidente, garantita dal sistema elettorale e dal principio *simul stabunt simul cadent*, tende a ridurre lo spazio di autonomia dell'assemblea, con il rischio che il potere emendativo si risolva in una prerogativa prevalentemente formale. Come rilevato in dottrina, si tratta di una dinamica che incide direttamente sulla capacità del Consiglio di esercitare appieno la funzione legislativa e, con essa, una forma qualificata di controllo sull'azione della Giunta, distinta ma complementare rispetto agli strumenti di sindacato ispettivo.

3. *Il rapporto di «non sfiducia» tra Consiglio, Giunta e Presidente*

Tanto le situazioni legittimanti lo scioglimento quanto le procedure da seguirsi e la titolarità, non solo formale, del potere di adottare l'atto finale, hanno dato luogo ad approfondimenti pregevoli⁶³. La procedura

⁶² Sul rafforzamento della figura del Presidente della Giunta e sui riflessi di tale dinamica sulla funzione consiliare di controllo v. F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0*, cit., spec. p. 201 ss., ove si evidenzia come la presidenzializzazione del sistema regionale incida non solo sugli equilibri interni all'esecutivo, ma anche sulla capacità del Consiglio di esercitare in modo effettivo il controllo politico-amministrativo.

⁶³ V. particolarmente M. MANCINI, *Lo scioglimento sanzionatorio degli organi regionali*, Milano, 2016; E. GIZZI, *Lo scioglimento dei consigli regionali*, cit., pag. 147 ss.; T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, 1981, pag. 93 ss. La nuova disposizione costituzionale prevede diversi e finalità diverse, pur essendo entrambe dirette ad investire l'elettorato regionale della decisione di situazioni di patologia istituzionale. Anzitutto, si conferma lo scioglimento del Consiglio e la rimozione del presidente della Giunta (eletti oggi con votazioni sostanziale distinte) qualora abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Non è più previsto lo scioglimento del Consiglio che non abbia corrisposto all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il presidente che abbia compiuto gli atti ridetti, dovendo ritenersi che questa previsione vada ricompresa nella più ampia formula sopra ricordata. Ancora, resta l'ipotesi di scioglimento del Consiglio e di rimozione del presidente della Giunta per ragioni di sicurezza nazionale. Ma l'art. 126 prosegue, con innovazioni rilevanti, prevedendo lo scioglimento del Consiglio regionale che abbia approvato una mozione di sfiducia nei confronti del presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché nel caso di rimozione del presidente, di suo impedimento permanente, oppure di sua morte o di sue dimissioni volontarie. Lo scioglimento del Consiglio, con dimissioni della Giunta, ivi compreso, è da ritenersi, il

per addivenirsi allo scioglimento, almeno nelle ipotesi previste dal comma 1 dell'art. 126, prevede sempre, come atto finale, un decreto del presidente della Repubblica, adottato previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Comunque, allo stato della normativa in atto, il procedimento per lo scioglimento di un Consiglio regionale dovrebbe pur sempre comportare cinque momenti, consistenti: nell'invio della procedura, con le modalità più opportune nei singoli casi, spettante al Governo centrale; nel parere, obbligatorio ma non vincolante, della Commissione parlamentare per le questioni regionali; nella deliberazione del Consiglio dei ministri, sicuramente obbligatoria e vincolante nei confronti del presidente del Consiglio, nella conseguente proposta del presidente del Consiglio e, infine, nel decreto motivato del Presidente della Repubblica⁶⁴.

Il sistema delineato fa – com'è noto – riferimento al c.d. modello “neoparlamentare” elaborato dalla dottrina francese della IV Repubblica⁶⁵, appare così finalizzato a creare Giunte regionali “forti” e sostenute da

suo presidente, consegue infine alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.

⁶⁴ Com'è noto, la L. Cost. n. 1/1999, nel modificare gli artt. 121, 122, 123 e 126 Cost., anche disposizioni volte a disciplinare la forma di governo regionale fino all'approvazione dei nuovi statuti, c.d. forma di governo “transitoria”, modificando a tal fine anche la Legge n. 43/1995 che a sua volta modificava la Legge n. 108/1963, introducendo l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, fino a tal momento esclusivamente indicato sulla scheda elettorale. Il modello delineato in via transitoria può così riassumersi: l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta è contestuale; la legge elettorale assicura lo stabile collegamento tra un candidato Presidente e le liste elettorali, attribuendo alla coalizione collegata al Presidente eletto un premio di maggioranza; non è previsto un voto preventivo di fiducia del Consiglio regionale; è attribuito al Presidente il potere di nomina e revoca degli assessori regionali e la direzione della politica generale della Giunta; permane in ogni caso il rapporto fiduciario tra Consiglio e Presidente della Giunta regionale, potendo quest'ultimo perdere la fiducia in virtù di una mozione motivata e approvata a maggioranza assoluta dal Consiglio; è previsto un particolare meccanismo in forza del quale l'approvazione della mozione di sfiducia comporta anche l'automatico scioglimento del Consiglio regionale; e allo stesso modo il venir meno del Presidente, per dimissioni, morte o impedimento permanente, è causa di scioglimento del Consiglio, in ossequio al principio *simul stabunt simul cadent*. Il medesimo effetto si verifica anche nella particolare eventualità delle dimissioni della maggioranza assoluta dei consiglieri regionali (c.d. dimissioni *ultra dimidium*).

⁶⁵ L'elaborazione più completa del modello “neoparlamentare” risale in particolare a M. DUVERGER, di cui si cita il fondamentale *La VI République et le régime présidentiel*, Paris,

maggioranze stabili, realizzando per le Regioni quanto già previsto per gli enti locali. Gli esecutivi regionali, infatti, possono contare sull'appoggio di un'ampia maggioranza politica, data dalla previsione di un premio che assicura alla coalizione collegata al candidato Presidente vincente almeno il 55% dei consiglieri, provvedendo anche all'aumento del numero totale degli stessi quando risulti necessario.

La forma di governo transitoria, pertanto, conserva il rapporto fiduciario – o meglio «di non sfiducia», come osservato⁶⁶ – tra Consiglio e Presidente, ma questi è titolare anche di una diretta legittimazione democratica. Inoltre, la regola *simul stabunt simul cadent*, rendendo impossibili mutamenti del vertice dell'esecutivo regionale che non comportino il ricorso a nuove elezioni fa sì che il rapporto tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale divenga recessivo rispetto al rapporto Presidente-corpo elettorale. Il Consiglio, infatti, può approvare una mozione di sfiducia soltanto a prezzo del suo stesso scioglimento, essendogli preclusa la possibilità di discostarsi dalla scelta degli elettori.

In tal modo, esso è privato di una tipica funzione delle assemblee elettive, quella di esprimere l'esecutivo, fino al paradosso di privare la stessa maggioranza della possibilità di mutare il proprio *leader* senza ricorrere a nuove elezioni⁶⁷. La sfiducia appare così come una sorta di risorsa estrema per periodi di gravi crisi, quasi una forma d'*impeachment*⁶⁸. Con il rischio

1961; trad. it. *La Sesta Repubblica e il regime presidenziale*, Milano, 1962. Per una ricostruzione della forma di governo “neoparlamentare” si possono vedere S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004, pag. 65 ss.; F. CLEMENTI, *Il Governo del Primo ministro: da Londra (via Parigi) a Roma, possibilmente senza passare per Tel Aviv*, in S. CECCANTI – S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2024, pag. 287 e ss.

⁶⁶ Così A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei “processi statutari regionali”*, in *Rass. parl.*, 2012, pag. 51. La sola previsione di un voto di sfiducia, infatti, è cosa ben diversa da un voto di fiducia iniziale. Mentre nel primo caso la Giunta può restare in carica finché non si formi una maggioranza negativa, nel secondo, invece, deve avere l'appoggio, almeno nella fase iniziale, di una maggioranza positiva.

⁶⁷ Un parziale temperamento della regola del *simul... simul* si trova nel d.d.1. n. 2544B, di riforma della parte II della Costituzione (approvato in seconda lettura dalle due Camere e poi respinto al referendum costituzionale), che all'art. 44 interviene sull'art. 126 Cost, eliminando il necessario scioglimento del Consiglio regionale come conseguenza della morte o dell'impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale.

⁶⁸ Così C. FUSARO, *Il premierato regionale nella forma di governo della legge cost. n. 1 del 1999*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato*, cit., pag. 138.

ulteriore che il ricorso a nuove elezioni, successivo all'approvazione di una mozione di sfiducia o di dimissioni del Presidente, possa trasformarsi in una forma di *referendum* sulla persona di quest'ultimo⁶⁹. Se si tiene in debito conto, inoltre, che la legge elettorale assicura al Presidente la possibilità di contare su un'ampia maggioranza consiliare, appare chiaro che non è l'elezione del Consiglio regionale a creare una maggioranza politica da cui derivi l'Esecutivo, bensì il contrario. È cioè la designazione del vertice dell'esecutivo regionale a comportare la formazione di una maggioranza politica. Questa, infatti, non è altro che il frutto del collegamento con il vincitore dell'elezione diretta.

Una differente considerazione deve svolgersi in merito alla questione di fiducia⁷⁰. Più in particolare, è controverso se essa debba essere necessariamente prevista dallo statuto regionale o possa essere disciplinata dal solo regolamento consiliare, ancorché tutte le Regioni che ne hanno dettato la disciplina dopo la riforma del Titolo V lo hanno eseguito in prima battuta nella legge statutaria. L'eventualità di ricorrere alla questione di fiducia, tuttavia, offre un ulteriore argomento a favore della possibilità che l'istituto sia disciplinato dai soli regolamenti consiliari. Infatti, qualora in qualche Regione dovesse affermarsi la prassi di ricorrere ad una versione "informale" della questione di fiducia, anche in assenza di una espressa previsione statutaria, potrebbe essere opportuno formalizzarla, al fine di offrire un minimo di garanzie procedurali al suo utilizzo. In assenza di una previsione statutaria, la soluzione potrebbe essere proprio quella di disciplinare la questione di fiducia nel regolamento consiliare, il quale dovrebbe dettare quantomeno le regole essenziali del dibattito e del voto, così da garantire anche una adeguata pubblicità della discussione e l'informazione della comunità regionale interessata⁷¹.

⁶⁹ Sul punto vedi R. TOSI, *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2011, pag. 119.

⁷⁰ Cfr. D. S. CODUTI, *La questione di fiducia tra statuti e regolamenti consiliari*, in *Osservatorio sulle fonti* fasc. 2/2010, p. 10, pubblicato anche in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2010, n. 1-2, pp. 41-58; F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0*, *passim*; G. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia negli ordinamenti regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2016, p. 8 ss.

⁷¹ Secondo N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, 2010, pag. 102, sarebbe evidente come la questione di fiducia «assuma una rafforzata funzione «ricattatoria», operando il meccanismo *simul stabunt simul cadent* come incisivo deterrente alla reiezione del provvedimento, in grado di rafforzare ulteriormente la posizione di un Presidente già sufficientemente forte; la qual cosa fa

Dunque, la forma di governo regionale sembra lontana dal c.d. modello *Westminster*⁷², da sempre faro di ogni democrazia parlamentare e a cui la Costituzione sembrerebbe ispirarsi⁷³. Nel modello britannico, infatti, il forte ruolo del Primo ministro, e la sua sostanziale designazione elettorale, sono conseguenza della sua posizione di *leader* del partito vincente⁷⁴.

Quanto fin qui osservato, tuttavia, concerne esclusivamente la forma di governo transitoria. La L. Cost. n. 1/1999 aveva, difatti, conferito alle Regioni la possibilità di derogare a tale modello nell'esercizio della potestà statutaria, scegliendo forme di governo di tipo diverso. L'autonomia regionale non è però piena poiché, come ampiamente acclarato in dottrina, gli artt. 121, 122 e 126 Cost individuano alcune norme inderogabili, altre derogabili e altre ancora inderogabili solo qualora si opti per l'elezione diretta del Presidente⁷⁵.

Ciò che restava esclusa era la possibilità di scegliere forme di governo di tipo presidenziale o direttoriale, data la necessaria sussistenza del rapporto fiduciario tra Consiglio e Presidente. Ma risultavano percorribili tutte le varianti delle forme di governo parlamentare, anche con l'inserimento di meccanismi di razionalizzazione⁷⁶.

dubitare della stessa opportunità d'introdurre un tale strumento, che appare tuttavia di legittima adozione».

⁷² Per un'accurata analisi della forma di governo britannica si veda la sempre mirabile voce di L. ELIA, *Forme di governo*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, pag. 634 ss.

⁷³ Per una ricostruzione delle diverse evoluzioni della forma di governo britannica vedi A. TORRI, *Il cabinet system da Thatcher a Blair: leadership e Costituzione*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato*, cit., pag. 143 e ss.

⁷⁴ Sul ruolo dei partiti nel sistema britannico vedi T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato*, cit., pp. 22-25.

⁷⁵ Nel primo gruppo di norme rileva l'art. 121 Cost., che attribuisce al Presidente il ruolo di direzione della politica della Giunta; l'art. 126 Cost., il quale prevede che in ogni caso il Presidente possa essere colpito da sfiducia approvata con mozione motivata a maggioranza assoluta; l'art. 122 Cost., che attribuisce alla competenza legislativa concorrente Stato Regioni la disciplina del sistema d'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta, nonché dei casi d'incompatibilità e ineleggibilità del Presidente e dei consiglieri. A parte tali norme inderogabili le Regioni hanno ampia autonomia. In tal senso, e per un'ampia ricostruzione dei possibili spazi dell'autonomia regionale in seguito alla riforma, si vedano i testi di M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali*, Bologna, 2002 e di M. CARLI – C. FUSARO, *Art. 121, 122, 123, 126, Elezione diretta del Presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in G. BRANCA (a cura di), *Comm. Cost., Suppl. – Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Bologna, 2002.

⁷⁶ A tal proposito si vedano M. VOLPI, *Forma di governo regionale: quel che resta dell'au-*

Per le Regioni che hanno scelto, invece, un sistema ad elezione diretta del Presidente, lo spazio d'autonomia si è notevolmente ristretto. L'art. 126 Cost., infatti, prevede che la regola *simul stabunt simul cadent*, così come precedentemente illustrata, debba necessariamente applicarsi a tutte le forme di governo a Presidente direttamente eletto. A tal proposito deve rammentarsi come la Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 2 del 2004⁷⁷, che aveva ad oggetto lo Statuto della Regione Calabria, abbia ulteriormente limitato l'ambito di autonomia delle Regioni in materia⁷⁸. Con tale pronuncia, infatti, la Corte ha precisato come il concetto di elezione diretta vada inteso secondo un criterio sostanziale e dunque non limitato ai casi in cui il voto degli elettori comporti l'automatica designazione alla carica del candidato Presidente⁷⁹. In tal modo, anche un'elezione consiliare che però non attribuisca al Consiglio regionale un reale potere di scelta del Presidente deve ritenersi un'elezione diretta⁸⁰.

tonomia statutaria, in *Istit. fed.*, 2004, pag. 411 ss.; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, *ibidem*, pag. 474 e ss.; A. LUCARELLI, *Forme di governo*, cit., pag. 43 ss.

⁷⁷ Cfr. Corte Cost. 13 gennaio 2004, n. 2, in *Le Regioni*, 2004, pag. 897 ss.

⁷⁸ Per alcune osservazioni critiche su tale pronuncia possono vedersi, tra gli altri, S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra "chiusure" del giudice costituzionale, "incertezze" degli statuenti regionali e "serrato" confronto della dottrina)*, in *Istit. fed.*, 2004, pag. 343 ss.; A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i paletti della Consulta (e una riflessione finale)*, *ibidem*, pag. 377 ss.; M. VOLPI, *Forma di governo regionale*, cit., pag. 399 ss.; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale*, cit., pag. 435 ss.

⁷⁹ Tale Statuto, infatti, configurava una elezione consiliare del Presidente della Giunta regionale, prevedendo però che il Consiglio regionale potesse eleggere soltanto il *leader* della coalizione vincente alle elezioni o decidere di non eleggere alcun soggetto e "autosciogliersi", con conseguente ricorso a nuove elezioni. Si prevedeva inoltre che in caso di dimissioni, morte, impedimento permanente o rimozione del Presidente subentrasse il Vice-Presidente, senza scioglimento automatico del Consiglio e della Giunta regionale. La Corte ha ritenuto che il sistema prescelto dallo Statuto calabrese dovesse considerarsi come ad elezione diretta, data l'assenza di una reale possibilità di scelta del Presidente della Giunta regionale da parte del Consiglio (che non potrebbe far altro che nominare il soggetto indicato dagli elettori o decidere di sciogliersi, la qual cosa farebbe sì che l'indicazione elettorale si configuri in sostanza come un'elezione di tipo diretto). Ne derivava, casi, la necessaria incostituzionalità dello Statuto per violazione dell'art. 126 Cost., la cui regola non può essere elusa. Lo Statuto, inoltre, veniva censurato anche perché in contrasto con l'art. 122 Cost., in quanto disciplinava in parte il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale, sistema la cui disciplina è invece affidata alla legge regionale nel rispetto dei principi fondamentali individuati con legge statale.

⁸⁰ Così R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali, nota a Corte cost. 13 gennaio*

Come già si rilevava, tutti gli statuti regionali hanno previsto una forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. Le ragioni di tale scelta sono varie. Certamente un ruolo assai determinante l'ha rivestito la vicenda della "legge di governo"⁸¹ del Friuli-Venezia Giulia, che reintroduceva l'elezione consiliare del Presidente, e che è stata respinta in sede di *referendum* popolare. Ciò, infatti, potrebbe aver suffragato la convinzione di una tendenziale propensione dell'elettorato verso l'elezione diretta del Presidente, frutto di una cultura assai diffusa anche nel mondo politico⁸².

Fallito, inoltre, il tentativo calabrese diretto a mantenere il controllo consiliare sul presidente le cui dimissioni non avrebbero portato a nuove elezioni, i legislatori statutari non hanno ritenuto di doversi discostare dal modello adottato in via transitoria.

La scelta dell'elezione diretta del Presidente, come già rimarcato, comporta necessariamente l'inderogabilità di alcune norme costituzionali. Resta, tuttavia, nella possibilità degli statuti regionali la determinazione dei rapporti tra Presidente, Giunta e Consiglio regionale al fine di delineare un modello di tipo "monocratico-presidenziale" o più schiettamente "neoparlamentare", caratterizzato il primo da una decisa prevalenza dei poteri del Presidente sia nei confronti della Giunta sia del Consiglio regionale, il secondo da un più rilevante ruolo di quest'ultimo e da una maggiore collegialità dell'esecutivo regionale⁸³.

3.1. *(Segue) Il rapporto di «non sfiducia» e il principio simul stabunt simul cadent*

La scelta di un sistema ad elezione diretta del Presidente, come si è osservato, implica la necessaria applicazione in tutti gli statuti del predetto principio *simul stabunt simul cadent*, quale viene ribadito dagli

2004, n. 2, in *Le Regioni*, 2004, pag. 909 ss.

⁸¹ Per le Regioni ad autonomia speciale, infatti, la L. Cost. n. 2/2001 aveva provveduto a modificare tutti gli Statuti introducendo la forma di governo transitoria, ma attribuendo alle Regioni il potere di adottare speciali leggi "rinforzate" in materia di forma di governo, senza la necessità di un'ulteriore modifica degli Statuti speciali.

⁸² Si pensi che la L. Cost. n. 1/1999 è stata approvata a larghissima maggioranza. Sulla cultura sottesa alla riforma costituzionale si veda A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, 29 settembre 2013.

⁸³ Sulle possibili configurazioni del modello a elezione diretta e in particolare sulla sua variante "neoparlamentare" si veda A. LUCARELLI, *Forme di governo*, cit., pag. 63 ss.

statuti, che riproducono anche la disciplina costituzionale della mozione di sfiducia⁸⁴.

Si è già avuto modo di sottolineare come tale disciplina inderogabile non lasci grande margine all'autonomia regionale. Alcuni statuti, tuttavia, prevedono un termine massimo dalla presentazione della mozione di sfiducia entro il quale la stessa debba essere discussa⁸⁵. L'opportunità di una tale previsione appare assai discutibile, poiché in tal modo si potrebbero facilmente verificare atteggiamenti ostruzionistici della maggioranza consiliare, tesi a ritardare la discussione della mozione di sfiducia oltre i termini consentiti, provocandone in tal modo la decadenza⁸⁶.

Un secondo parziale tentativo di flessibilizzare la rigidità della regola *simul stabunt simul cadent* si riscontra nell'introduzione all'interno degli statuti di meccanismi volti a procedimentalizzare le dimissioni consentendo al presidente di "ricattare" il consiglio. Interessante è in particolare quanto previsto dallo Statuto della Regione Toscana⁸⁷, che condiziona l'efficacia delle dimissioni al decorso di un termine di venti giorni, entro il quale le stesse possono essere ritirate. Qualcosa di analogo è previsto dallo Statuto dell'Umbria, il quale prevede l'obbligo per il Presidente di motivare le dimissioni non dettate da cause strettamente personali⁸⁸.

In tal caso, tuttavia, la possibilità di ritrarle entro un termine di quindici giorni è subordinata all'approvazione di una mozione in tal senso da parte della maggioranza assoluta dei consiglieri.

Come è evidente, le innovazioni riguardo alla disciplina della regola di cui all'art. 126 Cost. non sembrano assumere particolare incisività e ciò si spiega senz'altro con la rigidità quasi assoluta del meccanismo ivi previsto. Una certa rilevanza e interesse assume, tuttavia, l'istituto del differimento, ed eventuale ritiro, delle dimissioni presidenziali⁸⁹. Un istituto di questo

⁸⁴ Che deve essere motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei consiglieri, non può essere discussa prima di tre giorni dalla presentazione e deve essere votata per appello nominale.

⁸⁵ Si tratta dello Statuto del Lazio, che all'art. 43, comma I, stabilisce un termine di venti giorni; dello Statuto della Toscana, art. 33, comma II, venti giorni; dello Statuto della Liguria, art. 43, comma II, dieci giorni; dello Statuto della Calabria, art. 37, comma II, quindici giorni.

⁸⁶ Così G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pag. 703.

⁸⁷ Cfr. art. 33, comma IV, St. Toscana.

⁸⁸ Cfr. art. 64, comma II, St. Umbria.

⁸⁹ Sul punto vedi G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo*, cit., pag. 714.

tipo, infatti, dovrebbe consentire di evitare che le crisi di Governo imputabili a scelte del Presidente causino immediatamente la drammatica soluzione del ricorso a nuove elezioni. Così, il lasso di tempo entro il quale le dimissioni possono essere ritirate potrebbe servire a ricomporre eventuali contrasti in seno alla maggioranza.

La Corte costituzionale, invero, con la sentenza n. 203 del 2023, emessa nell'ambito di un giudizio in via principale sollevato dallo Stato nei confronti della Regione Puglia per sospetta incostituzionalità dell'art. 96, comma 1, della L.R. n. 32/2022 torna ad occuparsi della potestà statutaria delle Regioni e del rapporto tra il Presidente della Giunta Regionale e l'organo consiliare⁹⁰. A giudizio della difesa erariale, tale norma, contenuta nella legge di stabilità regionale 2023, incidendo sui meccanismi di indizione delle nuove elezioni in caso di scioglimento del Consiglio regionale o dimissioni del Presidente della Giunta, e – segnatamente – introducendo la precondizione della presa d'atto da parte del Consiglio Regionale, si poneva in contrasto con gli artt. 123 e 126, terzo comma, della Costituzione, e, altresì, con il medesimo statuto regionale.

La Corte, innanzitutto precisa che il – nuovo – termine per l'indizione delle elezioni di cui all'art. 5, comma 2, L.R. Puglia n. 2/2005, invero non investito da censure dirette del ricorrente, “già sensibilmente lungo” in quanto da tre viene portato a sei mesi, potrebbe subire ulteriori, indebiti, allungamenti proprio in ragione della necessità della presa d'atto da parte del Consiglio.

In altri termini, l'introduzione della presa d'atto sarebbe funzionale a procrastinare ingiustificatamente la legislatura regionale in violazione sostanziale del principio espresso nell'art. 126, terzo comma. Cost., la cui finalità non può certo essere soltanto quella della formale decadenza conseguenzialmente reciproca degli organi, ma anche quella

⁹⁰ Più in particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 96, c. 1, della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2023)», nella parte in cui introduce il terzo e il quarto periodo nell'art. 5, c. 2, della legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale). Sui modelli di sistemi elettorali, cfr. G. DE MINICO – G. FERRAIUOLO, *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, Firenze, 2019; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018.

di un celere ritorno alle urne per la ricostituzione degli stessi. Intento che pare invece estraneo alla volontà del legislatore regionale.

Dunque, la norma in parola permette un'ipotesi anomala di *prorogatio*, peraltro del tutto distonica con il principio *simul stabunt, simul cadent*. In merito alla possibile illegittima dilatazione dei tempi *ad libitum* del Consiglio regionale, la Consulta rifiuta di considerare il richiamo, operato dalla difesa regionale, ai casi delle regioni Toscana e Umbria, poiché in tali ipotesi non solo si tratta dell'argomento nei rispettivi statuti, ma le dimissioni del Presidente della Giunta sono "congelate" per un tempo certo e breve – rispettivamente, 20 e 15 giorni –, al solo fine di una ulteriore ponderazione della decisione⁹¹. Un breve periodo in cui entrambi gli

⁹¹ La questione si riferisce, dunque, al rapporto trilaterale e gerarchico che si instaura tra Costituzione, Statuto e Legge Regionale, in questo caso, in relazione alla materia elettorale. Con una semplificazione, in quanto la norma regionale è supposta violare tanto la Costituzione quanto lo Statuto non sussistendo invece contrasti tra Statuto e Costituzione, dal momento che il primo non devia dal sistema "normale" individuato in Costituzione, ossia l'elezione diretta del Presidente della Regione. Invero, l'art. 122, quinto comma, Cost. non obbliga le regioni a tale scelta, poiché attribuisce loro la potestà di disciplinare la materia anche in maniera diversa. Sul piano delle fonti, comunque, per divergere dalla via ordinariamente prevista in Costituzione non è sufficiente una legge regionale ordinaria ma è necessaria una modifica o, *ab origine*, una previsione di carattere statutario. Nel caso di specie, l'art. 41, comma 1, dello Statuto della Regione Puglia è chiaro nel seguire l'indirizzo costituzionale dell'elezione diretta del proprio Presidente, eliminando alla radice ogni problema di compatibilità costituzionale del sistema prescelto. Difatti, se – come asserito – la Costituzione ammette che gli statuti regionali possano diversamente disporre, pare chiaro che l'elezione diretta prevista dalla L. Cost. n. 1/99 si pone "nel solco di quanto già previsto per l'elezione dei sindaci e dei presidenti delle province, normativa che risale alla legge 25 marzo 1993, n. 81, recante «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale»", costituendo un modello nettamente preferito dal legislatore costituzionale, prima di tutto per l'intento di garantire quella "governabilità" che in ambito nazionale si fatica a raggiungere. Il caso che ci occupa, stante la necessaria premessa sul modello prescelto dalla Regione Puglia, riguarda un fondamentale corollario che proprio a quella scelta si ricollega. L'art. 126, terzo comma, Cost., infatti, consacra il principio del *simul stabunt, simul cadent*, prescrivendo che l'elezione diretta del Presidente della Giunta ricollega indissolubilmente la "sopravvivenza" della legislatura regionale alla permanenza in carica del Presidente. Viceversa, venuto meno, per qualsiasi motivo, il Presidente della Giunta, il Consiglio decade automaticamente e si provvede a nuove elezioni. Dunque, ricostruendo l'esatta portata delle fonti interessate, la Costituzione ammette che, per via statutaria, le regioni possano scegliere modelli elettorali diversi dall'elezione diretta del Presidente della Giunta, ma vieta, nel caso si sia effettivamente optato per tale soluzio-

organi rimangono in un limbo destinato subito dopo ad avere un destino

ne, ogni variazione al tema del principio del *simul stabunt, simul cadent*. L'art. 22, comma 4, dello Statuto della Regione Puglia, osserva la Corte, rispetta la suddetta prescrizione in quanto ricalca pedissequamente l'art. 126, terzo comma Costituzione. Con queste opportune premesse, scendendo di rango e venendo alla norma indubbiata, essa va a sostituire proprio l'art. 5, comma 2, della Legge Regionale n. 2/2005 che regola, appunto, l'elezione di Consiglio e Presidente prima di tutto prevedendo che, nei casi di scioglimento del Consiglio regionale, l'indizione delle elezioni deve avvenire non più entro tre ma entro sei mesi (art. 5 comma 2, secondo periodo); ma, soprattutto, disponendo che il predetto termine decorre a partire dalla presa d'atto da parte del Consiglio regionale (art. 5, comma 2, terzo periodo); presa d'atto che, nel caso di dimissioni del Presidente della Regione, deve intervenire entro 30 giorni (art. 5, comma 2, quarto periodo). Dunque, tra scioglimento degli organi e indizione di nuove elezioni si viene a prevedere un elemento procedimentale aggiuntivo, la presa d'atto, che pare alterare la declinazione naturale del principio *simul stabunt, simul cadent*, che non contempla la necessità di ulteriori passaggi. Tuttavia, come rilevato dalla Consulta, la norma non mette formalmente in discussione il principio consacrato nell'art. 126, terzo comma, Cost. poiché, in effetti, alla cessazione del mandato presidenziale corrisponde lo scioglimento del Consiglio regionale. *Aut simul stabunt, aut simul cadent*. Dunque, anche nella formulazione sospettata di incostituzionalità, le stesse cause che determinano la decadenza di una delle due istituzioni, Presidente o Consiglio, comportano la decadenza dell'altra. Ma, come osservato dalla difesa statale e poi confermato dalla Consulta, l'introduzione di un ulteriore passaggio, quello della presa d'atto del Consiglio regionale, di fatto può surrettiziamente provocare un prolungato disallineamento del rinnovamento degli organi regionali. Con un'anomala permanenza, peraltro di incerta durata, nelle proprie funzioni del Consiglio regionale. La Corte mette, infatti, in evidenza come la stessa relazione illustrativa all'emendamento che ha introdotto la norma indubbiata afferma esplicitamente che "l'automatico scioglimento del Consiglio regionale per intervenute dimissioni volontarie del Presidente apparirebbe eccessivamente gravoso per il proseguimento del programma di governo condiviso in sede di insediamento del Consiglio regionale", anche perché "gli elettori si aspettano venga rispettata la durata quinquennale della legislatura". Tra le pur tentate difese regionali, il richiamo al possibile scioglimento sanzionatorio di cui all'art. 126, primo comma, non coglie nel segno poiché, come già abbiamo visto, il problema non è quello della decadenza degli organi, che in effetti si realizza *ipso facto*, ma quello di aver attribuito al Consiglio regionale il compito di adottare una presa d'atto che di fatto potrebbe non intervenire, provocando una indebita sopravvivenza dello stesso in un'anomala *prorogatio*, magari fino a fine legislatura. A questo proposito si deve osservare come la volontà dilatoria della legge emerge non solo dall'ambiguità dell'istituto introdotto, la presa d'atto, che qui non rappresenta un semplice atto dovuto con funzione dichiarativa dello scioglimento del consiglio regionale, ma anche un atto con effetti costitutivi, poiché la norma condiziona la decorrenza del termine per indire le nuove elezioni all'intervenuta presa d'atto. La volontà dilatoria è, poi, evidente perché la norma non chiarisce in nessun modo quale sia la conseguenza della mancata presa d'atto della causa che dà origine allo

che rimane comune: *aut simul stabunt, aut simul cadent*. Conseguentemente, la normativa impugnata viene dichiarata incostituzionale sia per contrasto con l'art. 126, terzo comma, Cost. che per violazione dell'art. 22, comma 4, dello Statuto della Regione Puglia anche in relazione all'art. 123 Cost.

3.2. (Segue) *Il controllo sulla presentazione del programma di governo e sulla composizione della Giunta*

Quasi tutti gli statuti regionali prevedono che il Presidente eletto, nella prima seduta del Consiglio regionale, generalmente entro il termine di dieci giorni dal giuramento, presenti il programma di governo e la composizione della Giunta regionale da lui nominata. A tale presentazione può seguire un dibattito, come previsto dallo Statuto della Regione Emilia-Romagna⁹². Più articolato il sistema previsto dallo Statuto della Toscana⁹³. In questo caso, infatti, il programma di governo è presentato unitamente non alla comunicazione dei membri della Giunta già nominati del Presidente, ma alla semplice indicazione degli assessori. Successivamente si svolge una votazione sul programma e solo in seguito a tale approvazione si ha la nomina dei membri della Giunta.

Siffatte disposizioni statutarie sembrano esprimere l'esigenza di ricondurre la forma di governo in esame all'interno dei tradizionali schemi del sistema parlamentare⁹⁴, temperando parzialmente quella *demi-nutio* delle prerogative del Consiglio regionale conseguente all'assenza di voto preventivo di fiducia. Infatti, sebbene questo sia assente in alcuni sistemi parlamentari – si pensi alla Francia –, si deve considerare che in tali ordinamenti la scelta dell'esecutivo è comunque frutto dell'accordo tra le forze politiche espresse dall'Assemblea elettiva, almeno in parte, se si pensa al caso francese. Inoltre, al Parlamento non è inibito di esprimere-

scioglimento. Il passaggio della presa d'atto genera, per conseguenza, una dilazione del termine naturale per il ritorno alle urne; dilazione che potrebbe essere molto breve ma che nulla impedisce sia talmente lunga da condurre alla fine della legislatura con un Presidente decaduto ed un consiglio regionale sciolto ma comunque operante. Sull'incerto rapporto tra normazione statutaria e legislativa in materia cfr. già A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, n. 6/99, spec. par. 2.

⁹² Cfr. art. 44 St. Emilia-Romagna.

⁹³ Cfr. art. 32 St. Toscana.

⁹⁴ Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., pag. 267.

re maggioranze politiche diverse, con conseguente cambiamento della composizione dell'Esecutivo. La presentazione del programma di governo, e ancor più la sua votazione, laddove prevista, – tra l'altro – sottolinea anche l'esigenza che questo trovi futura attuazione sostanzialmente all'interno del Consiglio regionale, diversamente da quanto avviene nei sistemi di tipo presidenziale, dove vi è una netta divisione tra potere esecutivo e legislativo⁹⁵. Non è un caso, infatti, che in tali ordinamenti il Presidente non illustri il suo programma innanzi all'Assemblea elettiva. Valenza diversa ha, infatti, il discorso sullo stato della nazione fatto annualmente dal Presidente degli USA⁹⁶.

Tuttavia, le previsioni statutarie non modificano l'impianto della forma di governo a Presidente eletto, benché assumano una certa valenza simbolica. Anche il procedimento adottato dalla Regione Toscana, pur prevedendo che il programma di governo venga approvato dal Consiglio regionale prima della nomina dei componenti della Giunta, non induce a conclusioni diverse⁹⁷. Sebbene, infatti, non siano precisate le conseguenze della mancata approvazione del programma di governo, è evidente che esse potranno avere carattere esclusivamente politico, altrimenti s'introdurrebbe un voto preventivo di fiducia, in violazione dell'art. 126 della Costituzione⁹⁸.

Tale conclusione risulta ulteriormente confermata dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 2006, sullo Statuto della Regione Abruzzo⁹⁹. Con tale pronuncia, infatti, la Corte conferma l'impossibilità di attribuire alla votazione sul programma il valore di una votazione fiduciaria, anche se con le conseguenze di cui all'art. 126 Cost., in quanto nel sistema ivi delineato nella fase iniziale della legislatura

⁹⁵ Il d.d.l. n. 2244-B (art. 32) in origine prevedeva anche per il Governo un sistema simile a quanto previsto dai nuovi statuti regionali, obbligando il Governo appena nominato a presentare innanzi al Parlamento il programma di governo, su cui si svolge un dibattito e si ha un voto, che però non ha la valenza di una votazione fiduciaria.

⁹⁶ Così M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., pag. 266.

⁹⁷ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo*, cit., pp. 709-710.

⁹⁸ Proprio la natura essenzialmente politica del voto sul programma di governo ha consentito alla Corte costituzionale, con la sentenza 2 dicembre 2004, n. 372 (in *Giur. Cost.*, 2004, pag. 4022 ss.) e con la già citata sentenza n. 379 del 2004, di ritenere tale istituto conforme a Costituzione.

⁹⁹ Per un primo commento si veda A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte costo n. 12 del 2006) e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria*, sul sito www.forumcostituzionale.it.

regionale deve ritenersi presunta la consonanza politica tra Presidente e Consiglio regionale¹⁰⁰.

Ciò detto, appare difficile riconoscere un ruolo rilevante ai vari procedimenti previsti per la presentazione del programma di governo da parte del Presidente della Giunta regionale. Questi, infatti, come la stessa Corte ha rilevato, potranno soltanto avere la funzione di precisare ed integrare l'indirizzo politico presidenziale. Tuttavia, non si può escludere che il mancato gradimento sui membri della Giunta o su alcuni punti del programma possa portare il Presidente a parziali interventi correttivi. Né che il voto contrario del Consiglio regionale sia espressione di un dissenso politico tale da portare alle dimissioni del medesimo Presidente e, dunque, allo scioglimento del Consiglio regionale. Eventualità che appare certamente assai difficile e anzi, proprio al fine di evitare il ricorso a nuove elezioni, il Consiglio potrebbe essere indotto ad un atteggiamento prudente che potrebbe anche avere soluzioni diverse e non risolte da un automatismo che non consente eventuali ricomposizioni della maggioranza di governo.

¹⁰⁰ L'art. 46, comma II, dello Statuto abruzzese prevedeva che il programma di governo presentato dal Presidente della Giunta davanti al Consiglio regionale dovesse essere approvato da quest'ultimo; l'eventuale voto contrario avrebbe comportato le conseguenze dell'approvazione della mozione di sfiducia. La Corte costituzionale, conformemente a quanto qui sostenuto, censura tale disposizione in quanto lesiva dell'art. 126 Cost. Essa, infatti, introdurrebbe una forma di votazione fiduciaria iniziale non prevista dalla Costituzione e incoerente nella forma di governo ad elezione diretta del Presidente. Il voto preventivo di fiducia, infatti, ha un senso in un sistema parlamentare classico, dove l'Esecutivo è espresso dall'Assemblea elettiva, e non in un sistema siffatto, in cui il Presidente è direttamente eletto e pertanto investito del mandato a governare (e ad attuare il suo programma) dall'elettorato stesso. L'elezione contestuale del vertice dell'Esecutivo regionale e del Consiglio regionale, a detta della Corte, deve far presumere almeno nella fase iniziale una consonanza politica tra i due organi, la qual cosa differenzia il rapporto tra organi regionali dal normale rapporto fiduciario proprio dei regimi parlamentari (presunzione, in realtà, tutta da dimostrare poiché, come si vedrà meglio in seguito, sebbene necessaria al buon funzionamento della forma di governo in esame, è più conseguenza della disciplina elettorale di cui alla Legge n. 43/1995 che delle regole costituzionali); tale consonanza può certamente essere superata, ma soltanto mediante un atto tipico quale è la mozione di sfiducia, con il procedimento previsto dall'art. 126 Cost., il quale prevede precise garanzie. La disposizione censurata, invece, avrebbe consentito di "licenziare" il Presidente della Giunta regionale con un procedimento non previsto dalla Costituzione e senza richiedere neppure la necessità della maggioranza assoluta.

4. *Il controllo tra Consiglio, Giunta e Presidente*

Il modello delineato dalla Costituzione configura un sistema di rapporti tra Presidente e Giunta regionale ispirato al principio di collegialità. Tuttavia, il Presidente è titolare di un potere di direzione dell'esecutivo assai incisivo, che lo pone in una posizione di supremazia rispetto agli altri membri della Giunta. Al Presidente, infatti, è attribuita la direzione della politica¹⁰¹ della Giunta, di cui assume la responsabilità. È evidente, nondimeno, che soprattutto il potere presidenziale di nomina e revoca degli assessori regionali contenta al Presidente medesimo di esercitare un forte condizionamento e controllo sull'attività della Giunta regionale. Così, benché alcuni aspetti siano regolati dalla disciplina statutaria, il rapporto tra Presidente e Giunta regionale è sì collegiale, ma con una certa tendenza verticistica, a differenza di quanto previsto per l'esecutivo nazionale, poiché il Presidente della Giunta regionale esercita un potere di direzione assai più incisivo rispetto a quello del Presidente del Consiglio dei ministri, che non può nominare e revocare i ministri e dirige la sola politica generale del Governo¹⁰².

Tutti gli statuti, in conformità all'art. 122 Cost., attribuiscono al Presidente della Giunta regionale il potere di nomina e di revoca dei membri della Giunta e anche la potestà di assegnare gli incarichi agli assessori, nonché di modificarli e revocarli, generalmente dandone informativa al Consiglio regionale. Come si è avuto modo di rilevare, tuttavia, alcuni statuti prevedono un coinvolgimento dello stesso Consiglio nell'esercizio potere di nomina e di revoca degli assessori, nonché la possibilità di presentare mozioni di censura nei confronti di questi ultimi.

Tali disposizioni – indirettamente – comportano una rafforzata collegialità dell'esecutivo regionale. L'intervento del Consiglio, infatti, pur non creando un reale rapporto fiduciario tra questo e la Giunta, riduce almeno in parte l'influenza del Presidente sulla stessa, non consentendogli di disporre liberamente della composizione dell'organo.

Un'accentuata tendenza al rafforzamento dei poteri presidenziali si riscontra negli Statuti delle Regioni Piemonte, Campania, Lombardia,

¹⁰¹ Non solo generale.

¹⁰² Così C. FUSARO, *Il "premierato" regionale*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato*, cit., pag. 131. La Giunta costituisce, appunto, l'esecutivo regionale ed è l'organo a cui sono tendenzialmente attribuite le funzioni esecutive ed amministrative.

Liguria e Puglia, i quali attribuiscono al Presidente il potere di avocare a sé il compimento di singoli atti di competenza degli assessori¹⁰³. Tale potere, che appare previsto in via generale e privo di limitazioni, comporta un'alterazione degli equilibri interni all'esecutivo regionale, inserendo elementi di subordinazione gerarchica nel rapporto tra il Presidente della Giunta regionale e gli altri membri della stessa.

Gli statuti regionali, come già detto, configurano la Giunta regionale come organo esecutivo della Regione, attribuendo dunque a quest'ultima la gran parte dei poteri amministrativi. Il Presidente è – dal suo canto – titolare del potere di rappresentanza esterna della Regione e di rappresentanza in giudizio.

A questi è attribuito il compito di sollevare le questioni di legittimità costituzionale, ancorché sempre previa delibera della Giunta, riproducendo la disposizione dell'art. 33 della L. n. 87/1953. Il Presidente è poi titolare dei normali poteri di direzione ed organizzazione di un collegio, così come disciplinati dal regolamento della Giunta regionale. A quest'ultima è conferito l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli Enti locali, spesso previo parere del Consiglio delle Autonomie locali, mentre al Presidente è generalmente attribuita la cura dei rapporti con lo Stato e le altre Regioni, nonché con l'Unione europea e gli altri Stati.

Come si è detto, gli statuti configurano tendenzialmente la Giunta regionale come organo titolare delle funzioni amministrative. Tuttavia sono previsti casi in cui peculiari funzioni amministrative sono attribuite al solo Presidente¹⁰⁴.

Riguardo al potere di nomina dei vertici dell'amministrazione, è ripartito tra Consiglio e Giunta regionale, con la tendenza a privilegiare la seconda, ma molti statuti prescrivono altresì un potere di nomina presidenziale, che può essere concretamente determinato anche dalla legge regionale¹⁰⁵.

Ponendo l'attenzione sull'attuazione del programma di governo è possibile rilevare come esso sia generalmente appannaggio della Giunta,

¹⁰³ Cfr. v. F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0*, cit., p. 82 ss..

¹⁰⁴ Si pensi allo Statuto del Lazio, che attribuisce a costui il potere di adattare misure amministrative urgenti e provvisorie con finalità di salvaguardia degli atti comunitari direttamente precettivi e delle sentenze della Corte Costituzionale (art. 41). Si pensi, inoltre, allo Statuto della Calabria, che attribuisce al Presidente il potere di adottare provvedimenti d'urgenza.

¹⁰⁵ Ad esempio, l'art. 34, lett. e), St. Calabria.

salvo casi, come nello Statuto della Toscana, in cui il ruolo del Presidente in proposito appare rafforzato¹⁰⁶.

Infine, può osservarsi che, mentre la tendenza generale è quella di fare della Giunta regionale l'organo titolare delle funzioni non specificamente attribuite al Consiglio regionale o al Presidente, in alcuni statuti è quest'ultimo a svolgere tutte le funzioni non espressamente assegnate ad altri organi regionali¹⁰⁷.

È, dunque, possibile confermare – *rebus sic stantibus* – che, nonostante gli statuti regionali mantengano l'assetto collegiale dell'esecutivo regionale, non mancano alcuni tentativi di rafforzamento del ruolo presidenziale, che in qualche caso risulta in posizione decisamente sovraordinata rispetto alla Giunta, anche oltre le indicazioni della Costituzione.

Dopo circa venticinque anni, ciò non di meno, la lettera dell'art. 121, secondo comma, seguita a prestarsi a due interpretazioni nettamente contrapposte: il trasferimento *ipso iure* dal Consiglio alla Giunta della competenza alla deliberazione dei regolamenti ovvero, tutt'all'inverso, il mantenimento della competenza del Consiglio nel silenzio degli statuti regionali sopprimendo le parole «e regolamentari»¹⁰⁸.

La prima soluzione è stata, inoltre, sviluppata prospettando una riserva costituzionale di competenza a favore della Giunta o, al contrario, l'*interpositio* statutaria – o anche per le leggi regionali – nel senso di disporre nuovamente della potestà regolamentare, attribuendo in tutto o in parte la relativa competenza al Consiglio o anche al Presidente della Giunta o a singoli assessori¹⁰⁹. La prima “storica” pronuncia giurisdizionale che abbia affrontato direttamente il problema in esame è una sentenza del TAR Lombardia risalente addirittura al 2002¹¹⁰, la quale ha annullato per incom-

¹⁰⁶ Costui, infatti, predispose il programma di governo e ne cura l'attuazione. Cfr. art. 34, comma II, St. Toscana.

¹⁰⁷ Cfr. art. 37, lett. k), St. Liguria.

¹⁰⁸ Cfr. L. Cost. 22 novembre 1999, n. 1, art. 1, lett. a). Secondo il testo originario dell'art. 121, comma 2, Cost. «Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alle regioni e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi».

¹⁰⁹ Per una ricostruzione leggermente diversa, ma sostanzialmente non dissimile, delle diverse soluzioni cfr. P. GIANGASPERO, *La Corte interviene sul problema del riparto della competenza regolamentare nelle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 758; cfr. inoltre, anche per indicazioni sulla prassi successiva alla L. Cost. n. 1/1999, G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 639 ss.

¹¹⁰ Cfr. TAR Lombardia, sede di Milano, Sezione III, 28 febbraio 2002, n. 868,

petenza una deliberazione della Giunta regionale della Lombardia¹¹¹, recante approvazione di un regolamento attuativo. Appare più plausibile, invero, ammettere che il principio di legalità richieda soltanto l'attribuzione e la delimitazione del potere regolamentare, e quindi la determinazione della competenza al suo esercizio, ma non la previa disciplina del procedimento di formazione dei regolamenti la quale, quindi, può solo essere opportuna, ma non è strettamente necessaria¹¹². Il legislatore di revisione

pubblicata in *Guida agli enti locali*, 2002, n. 14, pag. 62 ss.

¹¹¹ Cfr. deliberazione della Giunta regionale della Lombardia n. 7/308 del 7 luglio 2000, recante approvazione del «Regolamento di attuazione della L.R. 23 luglio 1999, n. 14, per il settore del commercio». A seguito della deliberazione della Giunta il Presidente della Regione aveva emanato il regolamento 21 luglio 2000, n. 3, pubblicato nel 2° s.o. al B.U.R.L. n. 30 del 25 luglio 2000, consultabile anche sul *web*.

¹¹² La sentenza ha richiamato la precedente giurisprudenza dello stesso T.a.r. Lombardia in tema di rapporti tra gli organi dei Comuni: ma in effetti la questione, per quanto decisa motivatamente, risulta problematica. Si veda in tal senso l'ordinanza del Consiglio di Stato citata, 12 aprile 2002, n. 1359. Non risulta neppure che la Giunta abbia acquisito un parere del suo organo di consulenza legislativa, il comitato legislativo, al fine di accertare la propria competenza e di decidere sulla natura dell'atto da deliberare. Ma in questo atteggiamento si trova il presupposto della tesi, poi sostenuta in giudizio, che la questione fosse essenzialmente – se non esclusivamente – politica, e quindi non richiedesse specifica e articolata motivazione sul piano giuridico. Nessun rilievo veniva comunque formulato dalla commissione di controllo sull'amministrazione regionale, la quale consentiva l'ulteriore corso della deliberazione della Giunta. Sulla questione principale oggetto del giudizio, si nota quella parte della motivazione in cui la sentenza ha fatto discendere dal principio di legalità che «il potere di emanare norme giuridiche di rango secondario, anch'esse innovative dell'ordinamento, abbisogna di copertura legislativa, occorrendo all'uopo un'apposita *interpositio legislatoris*». Secondo la sentenza «è necessaria l'intermediazione legislativa per fornire una base giuridica alla normazione sub-primaria, non solo sotto il profilo della capacità di porre in essere norme giuridiche, ma anche sotto il più concreto profilo del procedimento per l'adozione dell'atto». Secondo la sentenza, dunque, la tesi dell'automatico trasferimento alla Giunta del potere regolamentare troverebbe un ostacolo anche nella mancanza di statuizioni sul procedimento di formazione dei regolamenti. In proposito la sentenza ha infine rilevato che, oltre a regolamenti collegiali di Giunta, potrebbero ipotizzarsi anche regolamenti monocratici, adottati dal Presidente o, con molti più dubbi, da singoli assessori. Questa parte della motivazione suscita invero profonde perplessità. Nel caso di specie, infatti, la questione della competenza del Presidente o di un singolo assessore all'adozione di regolamenti era del tutto estranea alla controversia, la quale concerneva soltanto l'incompetenza della Giunta che aveva deliberato il regolamento impugnato in violazione dell'affermata perdurante competenza del Consiglio. Inoltre l'argomento gene-

costituzionale ha semplicemente rimosso la riserva di potere regolamentare in capo al Consiglio regionale ma non ha stabilito in positivo la diretta intestazione di tale potere alla Giunta¹¹³. Tale intestazione potrà essere

rale della mancanza di norme sul procedimento di formazione dei regolamenti come ostacolo al riconoscimento della competenza della Giunta non era stato prospettato dalle parti e la sentenza l'ha introdotto soltanto in via integrativa, ma in modo assai ampio. La necessità di norme sul procedimento di formazione dei regolamenti è stata infatti predicata non limitatamente ai regolamenti della Giunta o ai casi in cui si abbia uno spostamento di competenza alla loro deliberazione da un organo a un altro, ma con carattere di generalità, senza considerarne le possibili implicazioni. Cfr. C. cost., ordinanza 30 marzo 2001, n. 87, in *Le Regioni*, 2001, pag. 749.

¹¹³ Non vi sono state conseguenze immediate della sentenza del T.a.r. Lombardia poiché il Consiglio di Stato ne aveva sospeso l'efficacia con una circostanziata motivazione. V. Cons. St., IV, ord. 12 aprile 2002, n. 1359, pubblicata dall'*Osservatorio sul federalismo*, nella sezione *Giurisprudenza amministrativa*. L'ordinanza è così motivata: «Ritenuto che le censure prospettate nel ricorso in appello appaiono meritevoli di considerazione sia per quanto riguarda il difetto di legittimazione dei ricorrenti in primo grado, sia per quanto riguarda il merito». In riferimento, più in particolare, alla sentenza del medesimo T.a.r. Lombardia, Sez. III, 28 febbraio 2002, n. 868, la cui efficacia è stata poi sospesa dal Consiglio di Stato, Sez. IV, con la predetta ord. 12 aprile 2002, n. 1359, si veda l'ampio commento di E. BALBONI – M. MASSA, *Un giudizio amministrativo dal tono costituzionale: la potestà regolamentare regionale dopo la legge cost. n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 609 ss.; nonché di N. PAGLIARIN, *Il riparto della competenza del potere regolamentare nelle regioni ordinarie al vaglio del giudice amministrativo*, in *Foro amm. TAR*, 2002, pag. 829 ss. Si vedano, in senso favorevole alla titolarità della potestà regolamentare della Giunta per effetto della Legge Costituzionale n. 1 del 1999, T.a.r. Puglia, Sez. I, 11 giugno 2003, n. 2401, in *Foro amm. Tar*, 2003, pag. 2058; T.a.r. Lazio, Sez. III, 26 maggio 2003, n. 4690, in *Foro amm. Tar*, 2003, pag. 1671; T.a.r. Puglia, Lecce, sez. II, 17 marzo 2003, n. 792, in *Ragiusan*, 2004, pag. 237-8 52; T.a.r. Puglia, Sez. I, 16 dicembre 2002, n. 5637, in *Ragiusan*, 2003, pag. 231-2 94; in particolare, T.a.r. Lazio, Sez. III, 10 luglio 2002, n. 6252, in *Foro amm. Tar*, 2002, pag. 2525. La terza Sezione del T.a.r. Lombardia, sede di Milano, si era già pronunciata sulla competenza alla deliberazione dei regolamenti regionali in sede di tutela cautelare, nell'ambito di un giudizio distinto ma avente il medesimo oggetto di quello deciso dalla sentenza citata. Il regolamento regionale di attuazione della L.R. Lombardia n. 14/1999 per il settore del commercio, infatti, era stato impugnato dall'Unione regionale lombarda del commercio, del turismo e dei servizi ed altri. Il T.a.r. aveva rigettato l'istanza, avanzata in quel giudizio, di sospensione dell'esecuzione del regolamento regionale dando rilievo essenzialmente a due considerazioni: il dubbio sull'esistenza in capo ai ricorrenti di un interesse attuale e concreto tale da legittimarli ad agire in giudizio; la lesività del regolamento riferita non ai suoi contenuti bensì alla circostanza che il regolamento, in quanto adottato da organo asseritamente incompetente, avrebbe costretto gli operatori del settore ad agire in un quadro normativo di incerta legittimità e per ciò stesso pregiudizievole. Sulla questione principale oggetto del giudizio, e cioè la competenza del

disposta da altre fonti normative, ferme rimanendo nel frattempo le disposizioni sulla competenza del Consiglio contenute negli statuti e nelle leggi regionali¹¹⁴. Su questo punto si può osservare che era impossibile sostenere – e, in effetti, nel dibattito di dottrina *illo tempore* nessuno aveva sostenuto – che l’eliminazione nell’art. 121 Cost. dell’attribuzione al Con-

Consiglio o della Giunta a deliberare il regolamento, l’ordinanza del T.a.r. si era limitata a sostenere che «la nuova formulazione dell’art. 121, 2° comma, Cost., pare, ad un primo esame, idonea a incidere direttamente sulla titolarità del potere regolamentare di cui all’art. 3 della l.r. n. 14/1999». Cfr. T.a.r. Lombardia-Milano, Sez. III, ord. 23 novembre 2000, n. 3827, in *Giust. it.*, 2000, n. 11. Prima della sentenza del TAR Lombardia anche la Corte costituzionale aveva già esaminato l’incidenza della L. Cost. 22 novembre 1999, n. 1 sulla competenza alla deliberazione dei regolamenti regionali. Difatti, con l’ordinanza 30 marzo 2001, n. 87 la Corte costituzionale aveva affermato che la L. Cost. n. 1/1999 «ha eliminato l’obbligatorietà della approvazione dei regolamenti da parte del Consiglio regionale o in altri termini ha consentito di fare venire meno la riserva di esclusiva competenza dei Consigli regionali del potere di adottare regolamenti». La sentenza del T.a.r. Lombardia ha affermato una soluzione del tutto coerente con la citata ordinanza della Corte costituzionale, che però non ha richiamato in motivazione. Tuttavia la competenza alla deliberazione dei regolamenti regionali integra un problema suscettibile di tradursi in un contenzioso di costituzionalità soltanto nel caso in cui venga assunto come oggetto di disciplina normativa. Invece, ove un regolamento regionale sia concretamente emanato, si pone effettivamente una questione di legittimità, per vizio di incompetenza, rimessa alla giurisdizione del giudice amministrativo e non a quella della Corte costituzionale. Inoltre la questione decisa dalla Corte costituzionale con l’ordinanza citata era sorta prima della L. Cost. n. 1/1999. L’affermazione della Corte costituzionale, dunque, non risultava necessaria ai fini della decisione giacché toccava una questione che non solo non spettava alla sua giurisdizione, ma non aveva neanche costituito oggetto di contraddittorio tra le parti proprio perché la sua soluzione non incideva sull’oggetto del giudizio. Questi elementi inducono a riconoscere nella citata ordinanza della Corte costituzionale soltanto un precedente «storico», non un vero e proprio precedente giudiziario.

¹¹⁴ Questa tesi era stata già sostenuta in dottrina da R. Tosi, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 543, secondo cui non vi è ragione di dare all’art. 1 della L. Cost. n. 1/1999 «un significato più esteso di quello che la sua stessa lettera evoca, il quale altro non è che di far cadere una regola senza sostituirla, lasciando così gli statuti liberi di scegliere se mantenere la funzione regolamentare in capo ai Consigli o spostarla in capo alla Giunta»; v. poi Id., *La competenza regolamentare dei Consigli regionali (abrogazione, illegittimità costituzionale o altro ancora)*, in *Quad. cost.*, 2009, pag. 123 ss.; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2000, pagg. 134-135; l’Autore ha ora riproposto lo stesso tipo di considerazioni in *La titolarità della potestà regolamentare regionale «a statuti invariati»: un significativo contributo della giurisprudenza amministrativa*, nel *Forum di Quaderni costituzionali*, sul web, all’url <http://www.unife.it/forumcostituzionale>.

siglio del potere regolamentare comportasse in modo automatico e diretto il trasferimento alla Giunta della relativa competenza¹¹⁵. L'art. 121 Cost., infatti, definisce soltanto il ruolo della Giunta, qualificata come «l'organo esecutivo delle regioni»¹¹⁶, ma non contiene una clausola di residualità per cui le spettino tutti gli atti non riservati al Consiglio o ad altri organi: è

¹¹⁵ Non è dunque motivo di critica, ma anzi, al contrario, di valutazione positiva il fatto che la sentenza del T.a.r. Lombardia abbia ignorato l'ordinanza della Corte costituzionale, non abbia preteso di sfruttarne l'autorevolezza a sostegno della propria tesi, e invece si sia affidata soltanto alla persuasività delle proprie motivazioni. Secondo la difesa della Regione Lombardia la L. Cost. n. 1/1999, modificando l'art. 121 Cost., avrebbe lasciato al Consiglio esclusivamente la potestà legislativa e avrebbe imposto di rileggere sia lo statuto regionale, che agli artt. 6 e 37 attribuisce al Consiglio la deliberazione dei regolamenti. La L.R. n. 14/1999, in materia di commercio cosicché, in forza del sistema delle fonti e del principio della successione delle leggi nel tempo, l'esercizio dell'attività prevista dall'art. 3 della medesima L.R. n. 14/1999 sarebbe passato alla competenza della Giunta. La sentenza del T.a.r. Lombardia ha respinto questa ricostruzione essenzialmente mediante argomenti testuali, affermando che le modificazioni apportate all'art. 121 Cost. «costituiscono elementi sicuri nel senso di ritenere intervenuta solamente l'abolizione della riserva di potestà regolamentare in capo al Consiglio regionale». Secondo la sentenza «la modifica, che si caratterizza dunque per un aspetto negativo dal momento che rimuove un previgente limite costituzionale, nel suo significato immediato certamente riserva al Consiglio regionale la potestà legislativa dell'ente regionale e certamente consente che l'esecutivo regionale eserciti quell'attività normativa di svolgimento della legislazione che sotto l'impero del vecchio art. 121 gli era preclusa (ancorché con dubbi in dottrina circa la sussistenza di un implicito potere regolamentare della giunte regionali)». Ma, ha proseguito la sentenza, «soltanto a condizione di operare un salto logico essa può essere intesa nel senso di farne derivare in positivo la diretta intestazione all'esecutivo regionale. Il vero è che la norma non prende posizione in materia, lasciando libera ciascuna Regione di individuare, nell'esercizio delle sue prerogative di autonomia costituzionalmente garantita, l'organo titolare della funzione regolamentare». La sentenza, inoltre, ha messo in rilievo che, secondo l'art. 121 Cost., il Consiglio regionale esercita, oltre alle potestà legislative, anche le altre funzioni, tra le quali può essere compresa anche la funzione regolamentare, conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. E, infine, la sentenza ha rilevato, *a contrario*, la mancata previsione dell'esplicita attribuzione alla Giunta della potestà regolamentare. La vicenda decisa dalla sentenza presenta aspetti problematici e anche la motivazione della sentenza si presta a commenti sotto vari profili, sia processuali sia sostanziali. La sentenza ha superato, infatti, la questione preliminare di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse a ricorrere, riconoscendo la legittimazione anche dei singoli consiglieri regionali, e non del solo Consiglio, a impugnare per incompetenza provvedimenti assunti dalla Giunta ritenuti lesivi dell'integrità delle competenze del Consiglio.

¹¹⁶ Cfr. art. 121, comma 3, Cost.

chiara quindi la differenza rispetto a quanto previsto per le giunte comunali e provinciali dal testo unico sull'ordinamento degli enti locali¹¹⁷. Anzi, il Consiglio regionale esercita, oltre alle potestà legislative regionali, anche le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi, e tra queste altre funzioni possono essere comprese anche quelle regolamentari, che non potevano comportare direttamente la competenza della Giunta alla relativa deliberazione¹¹⁸. Detta tesi non è errata, ma presenta un limite decisivo. La qualificazione dei due organi, infatti, è di carattere generale e tendenziale, ma non comporta in modo necessario l'attribuzione del potere regolamentare alla sola Giunta¹¹⁹.

La competenza della Giunta regionale alla deliberazione dei regolamenti è stata, pertanto, affermata non con argomenti di carattere testuale, ma esclusivamente con argomenti di carattere sistematico, come la necessaria – o addirittura esclusiva – inerenza del potere regolamentare all'organo titolare del potere esecutivo¹²⁰, a fronte di – se non proprio contro – una non equivoca formulazione letterale della riforma¹²¹, limpidamente

¹¹⁷ Cfr. D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 48, comma 2. In senso più ampio sia consentito rinviare a G. SOLA, *In tema di potestà normativa locale*, in questa *Rivista*, n. 3/2023, pag. 1094 e ss.

¹¹⁸ A questo risultato non è pervenuta neanche la direttiva del Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri del 17 marzo 2000, la quale ha sostenuto che l'eliminazione della riserva di competenza regolamentare in capo al Consiglio valga a qualificare il Consiglio stesso come assemblea legislativa e la Giunta come «l'esecutivo» della Regione. Per questa direttiva v. G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle regioni dopo la l. cost. 1/1999*, cit., pag. 649.

¹¹⁹ Vi è quindi uno scarto tra la direttiva ricordata nel testo e talune decisioni che le hanno fatto seguito: infatti, come ricorda G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, pag. 651, alcune Commissioni di controllo sulle amministrazioni regionali hanno annullato regolamenti deliberati dal Consiglio e il Governo ha rinviato delibere legislative regionali che attribuivano al Consiglio la competenza alla deliberazione di regolamenti.

¹²⁰ In questo senso v. B. CARAVITA DI TORITTO, *La funzione normativa tra consiglio e giunta*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001, pag. 107 ss.; v. poi A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi domani*, Torino, 2001, 115 ss., il quale considera scontato l'avvenuto trasferimento di competenza dal Consiglio alla Giunta e si pone il problema dell'ammissibilità e dei limiti di un «ritorno» della potestà regolamentare in capo al Consiglio. Cfr. ancora in questo senso B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, pag. 101.

¹²¹ La sentenza del TAR Lombardia ha tratto conforto, a sostegno della propria tesi, anche dai lavori parlamentari, citando in particolare gli interventi alla seduta del 14 luglio

esposta dalla felice sintesi¹²² secondo cui la riforma ha eliminato l'obbligatorietà della approvazione dei regolamenti da parte del Consiglio regionale o in altri termini ha consentito di fare venire meno la riserva di esclusiva

1999 presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati «dai quali si evince come in effetti si optò per la semplice sottrazione al Consiglio della potestà regolamentare avendo ben presente il problema della successiva allocazione di detta potestà, giustamente riservata a quella autonomia regionale che il sistema tende a maggiormente potenziare». Questo richiamo ai lavori preparatori pone una significativa questione di metodo. La libertà del giurista, infatti, è molto ampia ove egli sia impegnato in progettazione di riforme, ma assai minore ove si tratti di interpretare testi normativi ormai approvati. In sede interpretativa non è più possibile partecipare attivamente a un processo di riforma ormai concluso, anche se suscettibile di esser ripreso nelle sedi istituzionali proprie. Occorre piuttosto considerare i limiti insuperabili posti dal testo normativo e le incertezze interpretative di quel testo vanno sciolte in conformità ai compromessi, agli accordi e agli equilibri raggiunti nella sede politica della sua formazione, evitando la tentazione di correggerli per un *wishful thinking*, per il desiderio di trovare a tutti i costi nella legge ciò che piace in relazione alle personali opzioni politiche, ideologiche e culturali. Sul problema specifico della competenza all'esercizio del potere regolamentare regionale alcune tesi di dottrina sono mosse dal presupposto che, pur in mancanza di un riferimento testuale esplicito nella L. Cost. n. 1/1999, i relativi lavori preparatori non esprimano in modo certo l'indirizzo di riforma deliberato. Cfr. Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, cit., pag. 129; G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle regioni dopo la l. cost. 1/1999*, cit., pag. 647.

¹²² La tesi dell'immediato trasferimento alla Giunta del potere regolamentare postula altresì una svalutazione delle disposizioni statutarie e legislative sulla competenza del Consiglio, le quali però non sono in puntuale e insanabile contrasto con il vigente testo dell'art. 121 Cost. Queste disposizioni statutarie e legislative erano a contenuto «costituzionalmente vincolato» in relazione al previgente testo dell'art. 121 Cost., in quanto riproducevano una competenza disposta direttamente dalla Costituzione e non derogabile da altre fonti normative. Tuttavia, venuto meno il vincolo costituzionale sulla competenza del Consiglio, non c'è motivo di negare che quelle disposizioni continuino a dispiegare la loro efficacia fino a quando esse non vengano sostituite da altre disposizioni che ora potrebbero legittimamente stabilire anche una competenza diversa. Ove, infatti, si volesse negare qualsiasi valore a quelle disposizioni, la conseguenza immediata da trarre sarebbe la mancanza di qualsiasi disposizione sulla competenza all'esercizio del potere regolamentare e, quindi, l'impossibilità di emanare regolamenti prima che una nuova legge regionale disponga al riguardo. Solo a prezzo di una ulteriore forzatura, derivante appunto soltanto da argomenti sistematici, si può sostenere che quelle disposizioni risultino travolte dalla L. Cost. n. 1/1999, che alla competenza del Consiglio avrebbe direttamente sostituito quella della Giunta. Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., pag. 102.

competenza dei Consigli regionali del potere di adottare regolamenti¹²³. Cade, inoltre, l'argomento secondo cui tale competenza conseguirebbe alla distinzione tra i due poteri del Presidente della Giunta di promulgare le leggi e di emanare i regolamenti¹²⁴. Ma questa distinzione non può dire alcunché sulla competenza della Giunta in luogo del Consiglio alla deliberazione dei regolamenti, e per la verità nulla dice neanche sui poteri del Presidente in sede di emanazione, invece che di promulgazione, dei regolamenti.

¹²³ La modifica all'art. 121 Cost. non figurava nel testo unificato delle sei proposte di legge costituzionale formato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati all'inizio del procedimento che ha portato all'approvazione della L. Cost. n. 1/1999. Questo presupposto merita tuttavia di essere messo alla prova ripercorrendo il dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione della novella costituzionale. Nel dibattito su quel testo unificato erano stati presentati due emendamenti aggiuntivi, identici fra loro, i quali intendevano sostituire il quarto comma dell'art. 121 Cost. riprendendo il testo originario e aggiungendo che il Presidente della Giunta dirige la politica della Giunta e ne è responsabile. Per questo testo unificato, con la relazione della prima Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del consiglio e interni), cfr. APC, XIII leg., n. 5389, 5473, 5500, 5567, 5587 e 5623-A. In questa ricostruzione rimane un fatto incontrovertibile. Non c'è stato in Parlamento un voto per l'attribuzione alla Giunta regionale della competenza alla deliberazione dei regolamenti. A ben vedere, dunque, le incertezze e le ambiguità che si è ritenuto di ravvisare negli atti parlamentari non sussistono; si può invece riconoscere nei lavori preparatori della L. Cost. n. 1/1999 una linea senza equivoci. Tale ricostruzione è stata fatta da G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, pag. 643 ss., ma viene qui riproposta per mostrare come essa si presti a una lettura diversa e possa quindi condurre a una soluzione più convincente. La riforma dell'art. 121 Cost. abbia soltanto abolito la riserva di esclusiva competenza dei Consigli regionali del potere di adottare regolamenti, ma senza nulla stabilire in positivo circa la futura competenza alla loro adozione. Se si tiene conto degli argomenti testuali e dei lavori parlamentari, i quali risultano in pieno accordo con quegli argomenti, cadono inesorabilmente gli altri argomenti utilizzati per sostenere che la L. Cost. n. 1/1999 abbia trasferito alla Giunta il potere di deliberare i regolamenti. Tali argomenti sono esposti diffusamente nel ricorso in appello al Consiglio di Stato avverso la sentenza del TAR Lombardia, pubblicato sul web dall'*Osservatorio sul federalismo*, nella sezione Giurisprudenza amministrativa, citata alla nota 4. Per questo argomento v. Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, cit., pag. 130-132.

¹²⁴ Anche lo Statuto del Trentino-Alto Adige distingue tra promulgazione delle leggi (art. 55) ed emanazione dei regolamenti (artt. 43 e 53). Questa distinzione, come si è visto, corrisponde al giusto scrupolo, avanzato dal senatore Rotelli e condiviso dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, di correggere la terminologia del testo originario dell'art. 121 Cost., adeguandola a quella usata dall'art. 87 per i poteri del Presidente della Repubblica.

Non si può, infatti, acquisire per una via del tutto secondaria e riflessa un risultato che è stato positivamente escluso dalla via primaria. Se il secondo comma dell'art. 121 Cost. non comporta di per sé l'attribuzione del potere regolamentare alla Giunta, non si può poi pretendere di ricavare tale attribuzione dalla modifica del quarto comma dello stesso articolo, che riguarda non la Giunta, ma il Presidente. E anche gli altri argomenti di carattere sistematico addotti per sostenere il diretto trasferimento alla Giunta del potere regolamentare, e anzi addirittura la riserva costituzionale alla Giunta del potere regolamentare, appaiono ancor meno persuasivi.

In particolare, non è accettabile la tesi che i regolamenti debbano essere ricondotti alla competenza della Giunta in quanto essi avrebbero naturalmente attitudine, come in genere i provvedimenti amministrativi, a garantire la cura concreta di interessi pubblici¹²⁵. I regolamenti, infatti, sono atti a contenuto materialmente normativo¹²⁶ e generalmente costituiscono strumenti di cura astratta di interessi pubblici. La cura concreta si ha solo nella fase, successiva, di emanazione di provvedimenti puntuali mediante applicazione delle disposizioni in essi contenute alle fattispecie concrete, con il risvolto sul piano processuale che i regolamenti di norma non sono impugnabili in via autonoma, ma solo congiuntamente all'atto che determini la lesione attuale di una posizione giuridica soggettiva. Come già si è asserito, la qualificazione della Giunta come organo esecutivo della Regione non presuppone necessariamente la sua competenza all'esercizio del potere regolamentare. Anche il principio generale della spettanza all'esecutivo di tale potere vale per lo Stato, ma non necessariamente per le Regioni a fronte dell'autonomia statutaria e legislativa di cui esse godono. Per il medesimo motivo cade infine anche l'argomento che il limite dell'armonia con la Costituzione, previsto per gli statuti regionali, implichi il divieto di attribuire il potere regolamentare a organi diversi dalla Giunta, in quanto esso sarebbe insito nella funzione esecutiva.

Dall'art. 121 Cost., invero, così come in generale dalla Costituzione, non è possibile trarre conseguenze su una competenza «necessaria» circa l'esercizio del potere regolamentare, ma soltanto un'indicazione politica a favore della competenza della Giunta¹²⁷, rimessa tuttavia a future fonti

¹²⁵ Cfr. Q. CAMERLENGO, *Ult. op. cit.*, pag. 133.

¹²⁶ Cfr. F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1959, pag. 123 ss.

¹²⁷ In tal senso cfr. U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, in A. RUGGERI – G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Seminario di Messina, 6 aprile 2001, Milano, 2001, pag. 168, secondo cui è normale e opportuno che la Giunta

normative autonome. Si può viceversa riconoscere che la Costituzione consente l'esercizio, anche da parte della Giunta, della funzione regolamentare che, quindi, è suscettibile di essere inquadrata pienamente nell'esercizio di una potestà amministrativa ampiamente intesa, come cura concreta, ma anche astratta – sia pure di grado subordinato alla legge –, di interessi pubblici¹²⁸.

Nemmeno può sostenersi, come premessa per l'affermazione della competenza della Giunta, che questa abbia inteso rivitalizzare o potenziare la funzione normativa secondaria, giacché non riguarda le fonti regionali del diritto, senza negare i nessi che si possono istituire tra forma di governo, peraltro rimessa all'autonomia statutaria regionale, e sistema delle fonti del diritto¹²⁹, bisogna però ammettere che in essa non si può rinvenire alcun argomento a sostegno della diretta attribuzione alla Giunta del potere regolamentare¹³⁰.

Ma allora la plausibilità di tutti gli argomenti sistematici adottati per

venga individuata come organo titolare del potere regolamentare, ancorché non si tratti di una scelta costituzionalmente obbligatoria.

¹²⁸ La tesi della riserva alla Giunta del potere regolamentare appare frutto di un pregiudizio di tipo ideologico e politico, costituito da un atteggiamento di favore per il rafforzamento degli esecutivi – di tutti gli esecutivi, non specificamente di quelli regionali –, nel quadro, e soprattutto a sostegno, di un processo di riforma che, per quanto avviato sul piano politico già nel lontano 1985 con la relazione della commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Bozzi, finora ha dato risultati solo parziali e limitati. Per sostenere quelle tesi, infatti, si è dovuto dare rilievo soltanto ad argomenti sistematici, non sicuramente orientati a un rafforzamento degli esecutivi regionali giacché essa ha affrontato solo la figura del Presidente e, anche su questo punto, è espressione di un intento riformatore debole e perplesso: la scelta di maggiore impatto, quella dell'elezione diretta del Presidente, è stata, infatti, configurata come una soluzione provvisoria, immediatamente applicabile, ma revocabile dai nuovi statuti regionali, ciascuno dei quali potrà disporre diversamente. Correttamente sul punto v. C. E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Torino, 2001, pag. 110-111, il quale peraltro nelle pagine successive sviluppa ulteriori considerazioni a sostegno di una «naturale» attribuzione alla Giunta del potere regolamentare.

¹²⁹ V. A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 1986, pag. 217 ss.; ancora, in tal senso, cfr. R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 519-520.

¹³⁰ Nuovo testo dell'art. 122, 5° comma, Cost. Questa previsione è stata completata dalla disposizione secondo cui il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta. Ma lo statuto, se disporrà che il Presidente non sia direttamente elettivo, non sarà neanche vincolato dalla Costituzione circa le modalità di formazione della Giunta.

sostenere il trasferimento alla Giunta del potere regolamentare si riduce molto, proprio perché quegli argomenti sono estranei e attengono piuttosto a un auspicato processo di riforma ancora in corso. Per contro, la tesi che la riforma dell'art. 121 Cost. abbia comportato soltanto l'eliminazione della riserva al Consiglio del potere regolamentare e abbia integralmente rimesso ad altre fonti normative la fissazione della competenza alla deliberazione dei regolamenti non soltanto ha sicuro fondamento testuale, ma si accorda altresì assai meglio con la valorizzazione dell'autonomia statutaria regionale, come appunto la sentenza annotata ha sostenuto.

5. *Considerazioni conclusive*

L'analisi del controllo del Consiglio regionale sulla Giunta negli statuti regionali a oltre ventiquattro anni dalla riforma del Titolo V consente di trarre alcune considerazioni di carattere sistematico. In primo luogo, emerge con chiarezza come il rafforzamento dell'esecutivo regionale, derivante dall'elezione diretta del Presidente e dal principio *simul stabunt simul cadent*, abbia inciso profondamente sul ruolo del Consiglio, determinando una progressiva trasformazione della sua funzione: da sede primaria di direzione politica a luogo prevalentemente deputato al controllo, alla vigilanza e alla garanzia.

In tale quadro, gli statuti regionali hanno tentato di compensare l'indebolimento del rapporto fiduciario attraverso la previsione di una pluralità di strumenti di controllo politico-amministrativo, con particolare attenzione al ruolo delle commissioni consiliari, agli obblighi informativi gravanti sulla Giunta e alla valorizzazione delle prerogative delle opposizioni. Queste scelte denotano una consapevolezza diffusa della necessità di preservare un equilibrio minimo tra organi, pur all'interno di un modello che resta riconducibile, seppur con tratti peculiari, alla democrazia parlamentare.

Nel contempo, l'indagine mette in luce i limiti strutturali di tali strumenti. Il controllo consiliare risulta, in larga misura, un controllo "debole", prevalentemente conoscitivo e privo di conseguenze giuridicamente vincolanti, la cui efficacia dipende in modo decisivo dalla qualità della normazione regolamentare e dalla prassi politica.

Il medesimo potere emendativo, che potrebbe rappresentare una leva

significativa di riequilibrio, risente della forza della maggioranza presidenziale e delle tecniche di razionalizzazione dei lavori consiliari, con il rischio di una sua progressiva marginalizzazione.

Ne discende che la centralità del Consiglio regionale nel sistema delineato dagli statuti non può essere valutata esclusivamente sul piano formale, ma deve essere apprezzata alla luce della concreta capacità dell'assemblea di incidere sull'indirizzo politico e sull'azione amministrativa della Giunta. In una prospettiva simile, il controllo consiliare si appalesa meno come un retaggio del parlamentarismo classico e più come un insieme di strumenti adattati a un contesto istituzionale caratterizzato da una marcata presidenzializzazione.

In definitiva, a oltre due decenni dalla riforma del Titolo V, il controllo del Consiglio sulla Giunta si configura come elemento essenziale ma strutturalmente fragile della forma di governo regionale. Esso rappresenta il principale canale attraverso cui l'assemblea elettiva può continuare a svolgere una funzione significativa in un sistema che ha scelto di privilegiare la stabilità e la personalizzazione dell'esecutivo.

La sfida, affidata in larga misura agli statuti e ai regolamenti consiliari, è quella di evitare che tale funzione si riduca a un mero simulacro, preservando invece spazi effettivi di confronto, di indirizzo e di responsabilità politica.

Abstract

La riforma costituzionale del 2001 ha introdotto una sorta di “rivoluzione copernicana” nell’architettura istituzionale dell’ordinamento repubblicano, stabilendo – in primo luogo – la pari dignità costituzionale dei diversi livelli di governo. Più in particolare, ha delineato un nuovo assetto del sistema delle autonomie, affiancando allo Stato gli enti territoriali come elementi costitutivi della Repubblica – quantunque la diversificazione delle rispettive competenze –, atteso come il potere legislativo è attribuito sia allo Stato sia alle Regioni.

Pertanto, tutti gli enti che compongono la Repubblica sono tenuti a contribuire, nell’ambito delle proprie competenze, a sostenere e potenziare il necessario processo di armonizzazione dell’ordinamento al mutato quadro costituzionale, in ossequio al principio di unità e indivisibilità della Repubblica scolpito all’art. 5 della Costituzione. Oltre a sancire una nuova e diversa distribuzione delle competenze normative tra Stato, Regioni e Autonomie locali – nel rispetto del principio di sussidiarietà – la riforma in oggetto ha comportato una radicale trasformazione del sistema dei controlli.

In tale contesto, il ruolo del Consiglio regionale si è – in poco più di ventiquattro anni – progressivamente ridotto, soprattutto per quanto riguarda la determinazione dell’indirizzo politico, a fronte di una maggiore centralità dell’azione della Giunta regionale e del suo Presidente.

Attraverso un’ampia disamina degli Statuti regionali vigenti, il presente contributo affronta una minuta analisi del controllo esercitato sull’attività politico-amministrativa della Giunta regionale come aspetto essenziale delle funzioni consiliari, soprattutto in un sistema in cui l’esecutivo assume in larga misura il ruolo di guida politica. Appare, quindi, plausibile considerare la Giunta – con un Presidente che svolge un ruolo preponderante – come il consesso privilegiato *ratione materiae* per la determinazione e l’attuazione dell’indirizzo politico, pur trattenendo al contempo il Consiglio significativi poteri di controllo in grado di orientare l’attività dell’esecutivo.

In definitiva, nelle scelte operate all’interno degli Statuti regionali, si registra – almeno come tendenza prevalente – la *voluntas* di attribuire al Consiglio regionale specifici strumenti di informazione e controllo sull’attività tanto della Giunta quanto dell’amministrazione regionale, definendo

così il controllo politico-amministrativo come elemento fondamentale dell'attività consiliare. La *ratio* di tali scelte alberga nell'esigenza di ripensare completamente il ruolo del Consiglio regionale in un sistema che, pur invalso nell'ambito della democrazia parlamentare, presenti tratti che lo appropinquino alle forme di governo presidenziali *tout court*.

The Council's control over the Executive in regional statutes over twenty-four years after the reform of Title V

The constitutional reform of 2001 introduced a sort of “copernican revolution” in the institutional architecture of the republican legal system, establishing – first and foremost – the equal constitutional dignity of the different levels of government.

More specifically, it outlined a new structure for the system of autonomies, positioning territorial entities alongside the State as constituent elements of the Republic. This is despite the diversity of their respective competences, given that legislative power is attributed to both the State and the Regions. Consequently, all the entities that make up the Republic are required to contribute, within the scope of their competences, to supporting and enhancing the necessary process of harmonising the legal system with the amended constitutional framework, in adherence to the principle of unity and indivisibility of the Republic enshrined in Article 5 of the Constitution.

In addition to introducing a new and different distribution of legislative competences between the State, the Regions, and local Autonomies – in accordance with the principles of subsidiarity and federalism – the reform in question brought about a radical transformation of the system of checks and controls.

Within this context, the role of the Regional Council has, over just over twenty-four years, progressively diminished – particularly with regard to the determination of political direction – with greater emphasis placed on the action of the Regional Executive (Giunta) and its President.

Through an analysis of current regional Statutes, this contribution undertakes a detailed examination of the control exercised over the political-administrative activity of the Regional Executive as an essential aspect of the Council's functions, particularly in a system where the exec-

utive largely assumes the role of political leadership. It therefore seems plausible to consider the Regional Council – with a President who plays a preponderant role – as the privileged body “*ratione materiae*” for the determination and implementation of political directions, while maintaining significant powers of control in the hands of the Regional Council capable of directing the activity of the Regional Council.

Ultimately, in the choices made within the regional Statutes, one can observe – at least as a prevailing tendency – the “*voluntas*” to assign the Regional Council specific tools for information gathering and oversight over the activities of both the Executive and the regional administration, thereby defining political and administrative control as a key feature of the Council’s activity. The “*ratio*” behind these choices lies in the need to rethink the role of the Regional Council in a system which, while remaining within the framework of parliamentary democracy, exhibits certain features that bring it closer to presidential forms of government “*tout court*”.