

## INTRODUZIONE

Questo volume è interamente dedicato all'evoluzione della figura del Presidente della Giunta regionale, l'organo che maggiormente ha visto accrescere il proprio ruolo e le proprie competenze all'interno della forma di governo regionale, così come riformata dalle l. cost. nn. 1 del 1999 e 2 del 2001 (che ha riguardato le Regioni speciali).

Detta riforma nasceva dalla consapevolezza che la forma di governo parlamentare/assembleare, così come disegnata dal Titolo V originario e accolta negli Statuti del 1971, aveva evidenziato diffusi difetti di funzionamento, soprattutto in termini di stabilità dei governi regionali, che ne pregiudicavano la resa.

La Novella (che ha interessato gli artt. 121, 122, 123, 126 del testo costituzionale e gli Statuti speciali), pur concedendo agli enti regionali un'ampia autonomia statutaria (che coinvolge anche la forma di governo), ha imposto, in via transitoria, a tutte le Regioni (con la sola eccezione della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano) l'adozione di una forma di governo denominata neoparlamentare.

Questa forma di governo (ispirata dalle teorie del politologo francese Duverger e sperimentata, con scarso successo, nello Stato di Israele tra il 1996 e il 2001) si fonda su tre pilastri: a) l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo (il Presidente della Giunta regionale); b) un sistema elettorale proporzionale corretto da un premio di maggioranza alle liste che appoggiano il candidato alla Presidenza più votato; c) un rapporto "simbiotico" tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale (tra i quali corre un rapporto di natura fiduciaria) creato dall'applicazione del principio del *simul simul*, in forza del quale qualunque evento causi la cessazione anticipata di uno dei due organi (non solo le dimissioni volontarie ma anche la morte o l'impedimento permanente del capo dell'Esecutivo) comporta in modo automatico lo scioglimento anche dell'altro e nuove elezioni di entrambi.

Il successo di questa formula presso l'elettorato (legato sia alla possibilità di scegliere il capo del Governo regionale sia alla indotta stabilità delle istituzioni) ha, di fatto, obbligato i legislatori regionali che hanno riscritto gli Statuti di autonomia ad adottare la precitata forma di governo transitoria, peraltro senza possibilità di mitigarne gli effetti più drastici in quanto la Corte costituzionale è intervenuta con alcune decisioni che hanno impedito di ibridare il modello *standard* delineato dagli artt. 122 e 126 Cost.

Ne è derivato un sistema nel quale il Presidente della Giunta, legittimato dal consenso elettorale, è divenuto il vero centro della politica regionale: *leader* della coalizione vincitrice delle elezioni, sceglie o quantomeno dispone di un potere di veto sui nominativi dei componenti della Giunta, pone gli obiettivi programmatici di legislatura e cerca di farli raggiungere, negozia con il Governo nazionale in sede di Conferenza Stato-Regioni, cura i rapporti internazionali e, soprattutto, ha una continuativa esposizione mediatica. Questo stato di cose è stato ulteriormente accentuato dalla pandemia causata dal virus SarsCov-2, che ha portato ad un uso prolungato degli strumenti emergenziali (lo stato di emergenza nazionale è stato proclamato il 31 gennaio 2020 ed è ancora aperto al momento in cui viene chiuso questo lavoro) e a un accentramento delle decisioni (in particolare di quelle limitative delle libertà di cittadini e imprese) nelle mani dei Governi (nazionali e regionali, rammentando che la gestione amministrativa della sanità pubblica è totalmente nelle mani delle Regioni).

Il volume è diviso in tre parti:

– nella parte I (capitoli I e II) viene ricostruita la funzione presidenziale nel periodo antecedente la riforma del Titolo V, prendendo come base di partenza i lavori della Costituente e giungendo sino alla riforma della legge elettorale regionale del 1995;

– nella parte II (capitoli III e IV) si esaminano il nuovo ruolo del Presidente all'interno della forma di governo neoparlamentare (come tradotta all'interno degli Statuti di seconda generazione) e il suo nuovo *status*, ponendo particolare attenzione alle cause di cessazione anticipata del mandato (nella teoria e nella prassi);

– nella parte III (capitoli V e VI) si prende in esame l'esercizio delle attribuzioni presidenziali che, sin dalla prima configurazione dell'organo, ha vissuto la sovrapposizione di due diverse tipologie, per alcuni versi di difficile conciliabilità: a) da un lato vi sono competenze (come ad esempio la promulgazione delle leggi) legate al ruolo di rappresentante (legale e istituzionale al contempo) dell'ente regionale, che postulano un utilizzo "non parziale" dei poteri conferiti ovvero una subordinazione delle scelte agli interessi dell'intera comunità regionale; b) dall'altro si pongono funzioni (come la nomina e revoca degli assessori) legate al ruolo di capo del Governo regionale, nelle quali la politicità è, invece, al massimo grado.

Infine, l'ultimo capitolo (il VII) è dedicato, per un verso, a tratteggiare un bilancio dell'esperienza dei Presidenti (o governatori nel linguaggio dei media) all'interno della forma di governo regionale anche alla luce del ruolo di primissimo piano svolto nel lungo (da marzo 2020) periodo di gestione sanitaria della pandemia Covid-19 e, per altro verso, ad immaginare scenari futuribili.

PARTE I  
ESECUTIVO E PRESIDENTE  
DELLA GIUNTA DAL 1948 AL 1999



## CAPITOLO I

# L'ORGANIZZAZIONE DELL'ESECUTIVO REGIONALE E IL RUOLO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DAL TESTO COSTITUZIONALE DEL 1948 ALLE ELEZIONI REGIONALI DEL 1970

SOMMARIO: 1. L'Esecutivo regionale nelle discussioni e nelle intenzioni del Costituente. – 2. Il Presidente e la Giunta negli Statuti speciali. – 2.1. Le origini dell'autonomia speciale e i lavori alla Costituente. – 2.2. La forma di governo parlamentare negli (originari) Statuti speciali e il ruolo della Giunta. – 2.3. La posizione di preminenza del Presidente della Giunta negli ordinamenti speciali. – 3. Verso l'attuazione delle Regioni ordinarie: dalla legge Scelba del 1953 alla l. n. 1084 del 1970. – 3.1. La forma di governo regionale nella legge Scelba. – 3.2. Dalla Commissione Tupini alla l. n. 1084 del 1970. – 3.2.1. Dalla Commissione Tupini alla legge elettorale regionale. – 3.2.2. Lo schema governativo del 1969 (De Mita). – 3.2.3. La l. n. 1084 del 1970 e la derogabilità della legge Scelba.

### 1. *L'Esecutivo regionale nelle discussioni e nelle intenzioni del Costituente*

Le disposizioni approvate in sede costituente in materia di forma di governo per le Regioni ad autonomia ordinaria erano, come noto, assai scarse e, soprattutto, non delineavano un modello definito o tantomeno vincolante per i futuri redattori degli Statuti, cui l'art. 123 Cost. (che pure espressamente non inseriva la disciplina della forma di governo all'interno del contenuto necessario delle carte regionali) lasciava non trascurabili margini di discrezionalità<sup>1</sup>.

A ben vedere, ferma la posizione di centralità dell'organo legislativo e rappresentativo all'interno del sistema espressa dall'art. 121 Cost., l'unico vero ed insuperabile limite alla fantasia dei costituenti regionali era rappresentato dal-

---

<sup>1</sup> Art. 123 Cost. (vigenza 1948-1999): "Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica".

l'ultimo comma dell'art. 122 Cost., il quale prescriveva che “*Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti*”.

La derivazione dell'Esecutivo regionale dal Legislativo, codificata da questa disposizione, per un verso escludeva la possibilità che la Giunta potesse essere nominata dallo Stato centrale (rafforzando l'autonomia politica e la democraticità del nuovo ente) e, per altro verso, inibiva l'opzione dell'elezione diretta del Presidente di Giunta da parte del corpo elettorale regionale (e quindi l'approdo ad una forma di governo presidenziale, semipresidenziale o neoparlamentare con premier direttamente eletto). Restavano, tuttavia, astrattamente praticabili altre ipotesi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare e, del resto, neppure l'opzione direttoriale poteva dirsi esclusa a priori, almeno stando alla lettera della disposizione, dal momento che non si trovava nessun espresso riferimento né nell'art. 122 né nell'art. 126 Cost. alla necessaria sussistenza di un rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta omologo a quello delineato dall'art. 94 Cost.

Peraltro, sin dai primi commenti fu prevalente (e quasi unanime) la tesi secondo cui la sussistenza di un rapporto fiduciario tra i due organi discendesse implicitamente dall'art. 122 u.c.: Virga fu il primo ad affermare che la responsabilità di Presidente e Giunta di fronte al Consiglio risultava indirettamente dal fatto che essi “ripetono l'elezione” da quello e che, di conseguenza, il voto di sfiducia espresso dal Consiglio nei riguardi della Giunta comportasse, per quest'ultima, l'obbligo giuridico ed incondizionato di rassegnare le dimissioni<sup>2</sup>; Miele, per parte sua, affermò che: “Presidente e Giunta regionale, essendo espressione del Consiglio, debbono goderne in ogni tempo la fiducia e rispondono davanti ad esso del loro operato nelle materie attribuite alla competenza della Regione”<sup>3</sup>.

Sulla base di questo teorema la dottrina regionalista maggioritaria individuava, nei meandri della Carta, la presenza di un idealtipo vincolante di forma di governo nell'alveo del parlamentarismo, dividendosi in due principali fazioni: i) da un lato, vi era chi (la maggioranza) riteneva che dalle disposizioni costituzionali discendesse l'obbligata scelta del modello di tipo parlamentare classico, sul-

---

<sup>2</sup>P. VIRGA, *La regione*, Milano, 1949, p. 172 ss.; adesivo T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 139, ora anche in ID., *Opere*, Tomo III, Milano, 2000, p. 329, per il quale il Consiglio, dopo avere conferito la fiducia alla Giunta, può successivamente “provocarne le dimissioni, sempre attraverso la votazione di una mozione motivata che possa dare chiare indicazioni sul diverso orientamento politico dell'assemblea e sulle forze politiche che lo propugnano”; su posizioni analoghe C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1952, Padova, p. 408 ad avviso del quale “Il potere di elezione della giunta da parte del consiglio che presuppone un rapporto di fiducia sorgente sulla base di un programma, esposto dal presidente della prima ed approvato dal secondo, importa anche un corrispondente potere di revoca nel caso che la fiducia sia venuta meno. Oltre che il dovere del ritiro in seguito a sfiducia da parte del consiglio, vi è pure un diritto della giunta a presentare le proprie dimissioni, diritto condizionato all'accettazione da parte del consiglio e perciò legato all'obbligo di motivazione”.

<sup>3</sup>G. MIELE, *La Regione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da Calamandrei e Levi, Firenze, 1950, p. 255.

la falsariga di quanto previsto dall'art. 94 Cost.<sup>4</sup>, interpretato come principio generale dell'ordinamento o per analogia; ii) da parte di altri si sosteneva, invece, che la preminenza dell'assemblea elettiva, emergente dagli artt. 121 e 122 Cost., denotasse l'evidente preferenza dei Costituenti per una forma di governo assembleare nella quale l'indirizzo politico-amministrativo fosse a totale appannaggio dell'organo rappresentativo (opzione che sarebbe risultata vincente nel 1971)<sup>5</sup>.

Un'opposta tesi, sostenuta da Bassanini alla fine degli anni Sessanta, negava che nelle disposizioni costituzionali rilevanti fosse "consacrato il principio della responsabilità del Presidente e della Giunta nei confronti del Consiglio o quanto meno che debbano prevedere e consacrare come modo o mezzo per far valere tale responsabilità politica quello previsto dall'art. 94 Cost." e stimava che la scelta del tipo di rapporti intercorrenti tra Consiglio, Giunta e Presidente regionale fosse, invece, "rimessa alla autonoma potestà statutaria delle Regione". Conseguentemente, Bassanini giungeva a ritenere costituzionalmente compatibili sia la forma di governo di legislatura (con Presidente e Giunta eletti per tutta la legislatura) sia sistemi che prevedessero lo scioglimento automatico del Consiglio in caso di sfiducia o dimissioni della Giunta (che avrebbero trovato consacrazione nella riforma costituzionale del 1999) o basati sulla sfiducia costruttiva o, ancora, assetti nei quali l'elezione di un nuovo Esecutivo sia configurata come condizione sospensiva degli effetti di un voto di sfiducia<sup>6</sup>.

Solo in un secondo momento, in coincidenza con l'avvio della stagione statutaria, la dottrina regionalista, seguendo il solco tracciato da Bassanini, sarebbe

<sup>4</sup>Tra essi P. VIRGA, *La regione*, cit., 151 ss.; T. MARTINES, *Studio*, cit., p. 139; E. SPAGNA MUSO, *Il presidente della regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, Napoli, 1961, ora anche in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Tomo I, Milano, 2008, p. 581 ss.; M. GALIZIA, *Sfiducia e scioglimento nell'organizzazione regionale*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1570 ss., il quale afferma che il rapporto fiduciario giunta-consiglio avrebbe dovuto strutturarsi anche nei dettagli in modo del tutto conforme a quanto previsto dall'art. 94 Cost., disposizione, a suo dire, operante nella sua struttura essenziale "non soltanto rispetto alla struttura statale bensì anche rispetto a quella regionale" (p. 1573) e giunge a ritenere illegittime le norme di quei regolamenti interni di assemblea (art 147 Reg int. ARS e art. 113 reg. int. Cons. Reg. Trentino-Alto Adige) che prevedevano la possibilità di votare a scrutinio segreto (nota 5).

<sup>5</sup>In particolare, G. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, 1961, p. 160 ss., il quale individua nel Consiglio l'organo fondamentale di deliberazione, mantenimento e specificazione dell'indirizzo politico dell'organizzazione regionale; inoltre, secondo l'Autore, il Consiglio non avrebbe il potere di sfiduciare la Giunta ma solo quello di revocarla.

<sup>6</sup>F. BASSANINI, *Le regioni a statuto ordinario nella legge 19 febbraio 1953*, in *Esperienze amm.*, 1967, n. 8, p. 26 ss., tesi poi ripresa in ID., *L'attuazione dell'ordinamento regionale: tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, 1970, p. 43 ss. Su medesime posizioni F. LEVI, *Prime considerazioni sulla forma di governo secondo gli statuti regionali*, in *Giur. cost.*, 1970, 2467 e S. ANDÒ, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1971, p. 969 ss. e, in particolare, p. 990, il quale ritiene compatibili con le norme del Titolo V tutte le forme di governo "a collaborazione tra i poteri" ivi compresa la direttoriale.

giunta alla conclusione che dal testo costituzionale discendessero solo alcuni limiti negativi alla libertà dei legislatori statutari nella definizione della forma di governo regionale mentre la Carta fondamentale lasciava agli Statuti una gamma di soluzioni alternative<sup>7</sup>.

Ma torniamo ai lavori della Costituente: sul tema specifico dell'organizzazione dell'Esecutivo regionale gli atti<sup>8</sup> non recano testimonianza di animati dibattiti, né in sottocommissione né in assemblea plenaria<sup>9</sup>; quello che sembra emergere dai lavori è la piena e naturale assimilazione (anche da parte dei più preparati tra i Costituenti) del Governo regionale agli organi esecutivi di Province e Comuni, senza alcuna considerazione per il mutamento qualitativo portato dall'attribuzione alle Regioni della funzione legislativa. Nessun accostamento, invece, con il Governo statale.

Questo assioma di fondo, testimoniato anche dalla terminologia utilizzata per designare l'organo rappresentativo ed Esecutivo (Giunta e non Governo; Consiglio e non Assemblea legislativa), avrebbe caratterizzato anche le disposizioni della legge Scelba in siffatto ambito (art. 14 ss., l. n. 62 del 1953 su cui *infra*, § 3).

Nella seduta del 31 luglio 1946 il Presidente della Seconda Sottocommissione, Terracini, così riepilogava l'andamento dei lavori dell'organo da lui presieduto: "Sulla struttura interna della regione, cioè sugli organi dei quali essa deve essere costituita, si è detto che essa deve riprodurre, in genere, la struttura di tutti gli enti giuridici autarchici: un'assemblea rappresentativa, un organismo esecutivo e un Presidente"<sup>10</sup>.

L'esame dell'art. 9 del progetto, che delineava la struttura istituzionale della Regione, si svolse nella seduta del 29 novembre 1946. Il testo, assai laconico, si limitava ad elencare come organi l'Assemblea regionale (della quale si prevedeva l'elezione a suffragio universale, uguale, diretto e segreto), la "*Deputazione e il Presidente regionale eletti dall'Assemblea*", rinviando ad una legge dello Stato la definizione del numero di membri dell'Assemblea e della Deputazione.

Diversi furono gli interventi critici: Fuschini e Tosato proposero di riservare alla legge statale anche le modalità di elezione dell'assemblea; Perassi richiese di chiarire quali fossero gli ambiti di competenza della legge regionale, dello Statu-

<sup>7</sup> Sul punto, si v. M. CARLI, *Art. 121, 122*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, p. 2.

<sup>8</sup> Consultabili al sito internet [www.camera.it](http://www.camera.it) ovvero al sito [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it).

<sup>9</sup> Sui quali si v., tra gli altri, U. DE SIERVO, *Le autonomie locali nel dibattito alla Costituente*, in *Il Parlamento italiano*, Vol. XIV, Milano, 1989, nonché A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991.

<sup>10</sup> Commissione per la Costituzione, Seconda commissione, Resoconto sommario della seduta del 31 luglio 1946, p. 65 all'indirizzo [http://www.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/II\\_Sottocommissione/sed005/sed005.pdf](http://www.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed005/sed005.pdf).



to e infine quali le materie attinenti all'ordinamento costituzionale regionale da regolarsi direttamente dalla Costituzione; Vanoni si domandò se non fosse necessario determinare meglio la figura del Presidente della Deputazione regionale; Laconi prospettò la necessità di definire la competenza e le attribuzioni della Deputazione regionale in modo molto più netto di quanto non avvenisse per Comune o Provincia, perché restio all'idea di assimilare tale nuovo ente al Comune o alla Provincia<sup>11</sup>.

Il testo finale vide l'approvazione dell'emendamento proposto da Fuschini e Tosato<sup>12</sup>.

La mattina del 30 novembre 1946 Terracini dichiarava aperta la discussione sull'art. 11 del progetto che prevedeva il seguente testo: *“Il Presidente della Deputazione rappresenta la Regione. La Deputazione è l'organo esecutivo della Regione. Il Presidente e i membri della Deputazione sono responsabili della condotta dell'Amministrazione di fronte all'Assemblea”*.

Su questa formulazione fu Tosato ad esprimere dei dubbi e in particolare, propose di sopprimere il capoverso dell'art. 11, in quanto, a suo dire, la responsabilità del Presidente e dei membri della Deputazione verso l'Assemblea era implicita e una proposizione del genere avrebbe fatto pensare ad una specie di Governo parlamentare nell'ambito della Regione, “laddove non dovrebbe esservi che un organo esecutivo della volontà dell'Assemblea”.

Dello stesso avviso Terracini, ad avviso del quale “trattandosi di un organo esecutivo eletto da un'Assemblea, è pacifico che possa essere sciolto e sostituito, se lo si ritiene responsabile della propria condotta nei confronti dell'Assemblea stessa. Il che potrebbe non essere altrettanto pacifico, ove non si parlasse affatto di responsabilità”. Ma il collegio approvò il testo così come era stato presentato, conformemente all'opinione del relatore Ambrosini.

Nella seduta del 4 dicembre del 1946<sup>13</sup> furono oggetto di dibattito gli articoli del progetto (13 e 15) che disciplinavano lo scioglimento “sanzionatorio” da parte statale del Consiglio regionale, che sarebbero stati unificati per formare l'art. 126 Cost.: l'art. 13 prevedeva la possibilità per il Presidente della Repubblica di “sciogliere l'Assemblea Regionale ove questa assuma atteggiamenti contrari all'interesse nazionale ed in caso di gravi e reiterate violazioni della legge”. L'art. 15 disponeva, invece, che qualora il Presidente della Depu-

---

<sup>11</sup> Commissione per la Costituzione, Seconda commissione, Resoconto sommario della seduta del 29 novembre 1946, p. 591 ss.

<sup>12</sup> “Art. 9. Sono organi della Regione: a) l'Assemblea regionale; b) il Presidente della Deputazione regionale; c) la Deputazione regionale. Art. 9-bis. Il numero dei membri dell'Assemblea regionale e il criterio elettorale regionale sono stabiliti con legge dello Stato. Il sistema elettorale regionale sarà conforme a quello per la formazione della Camera dei deputati”.

<sup>13</sup> Commissione per la Costituzione, Seconda commissione, Resoconto sommario della seduta del 4 dicembre 1946, p. 621 ss. all'indirizzo [http://www.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/II\\_Sot\\_tocommissione/sed058/sed058.pdf](http://www.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sot_tocommissione/sed058/sed058.pdf).

tazione avesse assunto “*atteggiamenti contrari all'interesse nazionale*” o compiuto “*gravi e reiterate violazioni di legge*”, il Governo centrale avrebbe dovuto dapprima segnalare il caso all'Assemblea Regionale affinché provvedesse alla sua sostituzione del Presidente e, in caso di inottemperanza, giungere alla dissoluzione del Consiglio. Si richiedeva, inoltre, il parere conforme del Consiglio di Stato in adunanza generale.

Il dibattito fu vivace: tra i numerosi interventi critici nei confronti del testo si ricordano quelli di Lussu, che rimproverava all'art. 15 di umiliare la dignità dell'assemblea regionale e ne chiedeva la soppressione e di Mannironi, il quale non approvava che la Regione fosse tenuta in uno stato di “libertà eccessivamente vigilata” e giudicava eccessiva l'ingerenza del potere centrale su un affare di competenza dell'assemblea regionale, che sola avrebbe dovuto giudicare il suo Presidente; Mortati, invece, propose di sostituire il parere del Consiglio di Stato con quello del Senato.

Ai critici rispose il relatore Ambrosini, evidenziando come non si potesse prescindere dal principio di dissoluzione sanzionatoria giacché l'autonomia regionale non poteva considerarsi in senso illimitato mentre l'intervento sull'organo esecutivo si giustificava con le stesse ragioni per cui si consentiva al potere centrale dello Stato di interferire sull'esistenza dell'assemblea regionale; del resto la libertà e il prestigio dell'assemblea erano salvaguardati dalla possibilità offerta al Consiglio di provocare le dimissioni della Giunta. Solo l'emendamento Mortati fu accolto<sup>14</sup>.

Nella medesima seduta del 4 dicembre 1946 si svolse la discussione sull'art. 14 del progetto che si occupava dei rapporti tra Presidente della Deputazione (poi trasformata in Giunta su richiesta del coordinamento) e Governo per le materie delegate alle Regioni e dei poteri del Commissario di governo nella regione<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Questo il testo, infine, approvato: “*Può essere disposto lo scioglimento dell'Assemblea regionale quando questa compia atti contrari all'unità nazionale o gravi violazioni delle leggi ed altresì nel caso che essa, nonostante la segnalazione fattale dal Governo, non provveda alla sostituzione della Deputazione regionale e del suo Presidente, i quali si siano resi responsabili di analoghi atti o violazioni. Del pari lo scioglimento può essere deciso nel caso in cui l'Assemblea regionale non abbia provveduto, nonostante il richiamo da parte del Governo dello Stato, alla elezione della Deputazione e del Presidente. Lo scioglimento è pronunciato con decreto motivato del Presidente della Repubblica su decisione del Consiglio dei ministri, previa deliberazione conforme del Senato, presa a maggioranza assoluta dei suoi membri e con l'astensione dal voto dei rappresentanti della Regione interessata. Con lo stesso atto che dispone lo scioglimento si provvederà alla nomina di una Commissione straordinaria di tre membri scelti fra i cittadini eleggibili all'Assemblea Regionale. La Commissione indirà le elezioni dell'Assemblea entro due mesi dalla pubblicazione del decreto di scioglimento sulla Gazzetta Ufficiale*”.

<sup>15</sup> Questo il testo definitivo: “*Il Presidente della Deputazione Regionale rappresenta il Governo centrale nella Regione per le funzioni amministrative di competenza dello Stato che siano delegate alla Regione per l'esecuzione. Nell'esercizio di tali funzioni esso è tenuto a conformarsi alle istruzioni del Governo*”.

Mortati avrebbe voluto che nel testo fosse espressamente chiarito se il Presidente della Giunta regionale diventava organo dello Stato nell'esercizio di questa funzione o se la esercitava in proprio, quale organo della Regione, ma le sue proposte di specificazione furono respinte. Fu, invece, Perassi a presentare l'emendamento (approvato) secondo cui, nell'esercizio delle funzioni delegate il Presidente doveva conformarsi alle istruzioni del Governo.

In sede plenaria gli emendamenti inerenti agli articoli in esame (divenuti gli art. 114, 115 e 117 del progetto) furono affrontati nella seduta pomeridiana del 16 luglio 1947: le discussioni riguardarono solo aspetti minori e il testo proposto dal comitato di coordinamento (ritirati o decaduti tutti gli emendamenti presentati) fu facilmente approvato.

È interessante osservare che l'on. Camposarcuno aveva proposto un emendamento teso a precisare che il Presidente e la Giunta erano responsabili di fronte al Consiglio regionale; Ruini replicò che l'aggiunta non era necessaria in quanto si trattava di "norma generale di diritto amministrativo", valida per Province e Comuni e pertanto non vi era motivo di prevederla solo per le Regioni e il proponente non insistette.

Le disposizioni approvate si limitavano a definire gli organi indefettibili dell'ente pubblico regionale, individuando nel Consiglio il titolare del potere legislativo, nella Giunta l'organo collegiale cui competeva la funzione esecutiva e nel Presidente di Giunta il capo del governo regionale, organo nel quale si assommavano "unità e rappresentanza dell'ente"<sup>16</sup>; inoltre, decisiva ai fini della definizione della forma di governo era la disposizione dell'art. 122, u.c. Cost, in base alla quale Presidente e Giunta dovevano essere eletti dal Consiglio tra i suoi membri.

Ma, sul tema dell'organizzazione dei poteri, restavano da sciogliere una serie di quesiti: quali i reciproci rapporti tra Consiglio e Giunta dopo l'elezione? A chi spettava l'indirizzo politico-amministrativo? Cosa comportava il fatto che la Giunta fosse l'organo esecutivo? Quale la posizione del Presidente all'interno della Giunta, di supremazia ovvero di *primus inter pares*?<sup>17</sup> E ancora l'attribuzione al Presidente della Giunta di funzioni di rappresentanza dell'istituzione come avrebbe potuto coniugarsi con le funzioni di capo dell'Esecutivo ed esponente dell'indirizzo politico di maggioranza?

Per parte loro, i primi commentatori delle citate disposizioni si limitarono a poche sottolineature: la posizione di subordinazione dell'Esecutivo rispetto al Legislativo con la Giunta chiamata a curare "l'esecuzione o la preparazione delle deliberazioni" del Consiglio<sup>18</sup>; l'estraneità della Giunta alla formazione dell'in-

<sup>16</sup> Cfr. G.F. CIAURRO, *Giunta regionale*, in *Enc. giur.*, Vol. XV, Roma, 1989.

<sup>17</sup> Cfr. C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA-L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997, p. 242.

<sup>18</sup> G. MIELE, *op. cit.*, p. 259 il quale si affrettava però a precisare che: "ciò non esclude che le possa

dirizzo politico<sup>19</sup>; la natura di organo esecutivo del Presidente rispetto alla Giunta e la sua complessità<sup>20</sup>; la necessaria collegialità dell'azione della Giunta; le analogie e le differenze tra Governo statale e Giunta; l'irrituale attribuzione della potestà regolamentare al Consiglio<sup>21</sup>.

La tavola bianca avrebbe dovuto essere, a distanza di qualche decennio, riempita dagli Statuti ordinari ma, nel frattempo, le Regioni ad autonomia speciale avevano già offerto un modello concreto di attuazione.

## 2. *Il Presidente e la Giunta negli Statuti speciali*

### 2.1. *Le origini dell'autonomia speciale e i lavori alla Costituente*

La concessione ad alcune Regioni di “*forme e condizioni e particolari di autonomia*” (come si esprime l'art. 116, comma 1, Cost.), secondo le previsioni contenute in appositi Statuti “speciali”, non solo non fu oggetto di grandi discussioni in sede costituente (diversamente da quanto avvenne per l'istituzione delle Regioni ordinarie) ma quasi fu vissuto come una naturale conseguenza di decisioni che erano state prese dal Governo prima del 2 giugno 1946 e che, con motivazioni diverse (sopire rigurgiti separatisti ovvero garantire minoranze linguistiche), apparivano pressoché irreversibili.

Invero, un primo nucleo di specialità fu rappresentato dai regi decreti legge con cui, già nel 1944, erano state previste, in Sicilia e Sardegna, forme peculiari di amministrazione: in questi territori, dapprima, con i r.d.l. 27 gennaio 1944, n. 21 e 16 marzo 1944, n. 91, erano stati istituiti degli Alti commissari (chiamati a sovrintendere e dirigere, nel territorio dell'isola, tutte le amministrazioni statali, civili e militari, nonché gli enti locali e gli istituti di diritto pubblico), coadiuvati da una Giunta consultiva. Il passo successivo fu la creazione, nelle due isole, di Consulte regionali (con i d.lgs.lgt. 28 dicembre 1944, nn. 416 e 417), rappresentative delle forze politico-sociali e chiamate ad affiancare (in veste consultiva) gli Alti commissari nonché a presentare proposte per l'ordinamento regionale.

In seguito, con d.lgs.lgt. 7 settembre 1945, n. 545 fu decisa l'istituzione della circoscrizione autonoma della Valle d'Aosta: il provvedimento governativo delineava una struttura organizzativa autarchica (impennata su un Consiglio della Valle composto di 25 membri elettivi, un Presidente e una Giunta scelti nel suo

---

essere affidata una competenza primaria nelle materie meno importanti o che richiedano una sollecita decisione, a prescindere dai casi in cui, per ragioni di urgenza, essa debba sostituirsi al Consiglio”.

<sup>19</sup> G. BARTHOLINI, *I rapporti*, cit., p. 240 ss.

<sup>20</sup> C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 409.

<sup>21</sup> G. BASCHIERI-L. BIANCHI D'ESPINOSA-C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze, 1949, p. 396.

seno), individuava delle competenze amministrative in capo all'ente (art. 12) e, non ultimo, sanciva il bilinguismo perfetto sia nei rapporti con le amministrazioni sia nella scuola (artt. 17-18)<sup>22</sup>.

Ma l'accelerazione maggiore sulla strada dell'autonomia si ebbe in Sicilia: il progetto di Statuto elaborato dalla commissione Salemi fu votato dalla Consulta regionale il 23 dicembre del 1945 e fu approvato dal Consiglio dei ministri con Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455<sup>23</sup>: il Governo non apportò modifiche al testo ma l'articolo unico di ratifica portava la precisazione che lo Statuto sarebbe stato sottoposto alla Costituente per coordinarlo con la nuova Costituzione. Grazie al lavoro svolto dalla commissione paritetica stato-regione, le elezioni dell'Assemblea regionale siciliana (ARS) ebbero luogo il 20 aprile 1947 e gli eletti si insediarono il 25 maggio successivo; il primo Presidente della Regione, Alessi, fu votato dall'ARS il 30 maggio 1947. Molte altre parti dello Statuto rimasero, peraltro, inattuato.

La (sia pure parziale) vigenza dello Statuto siciliano fu, dunque, un dato di fatto non irrilevante con cui i Costituenti si dovettero misurare, così come si dovette tenere conto della necessità di dare attuazione all'accordo De Gasperi-Gruber, siglato a Parigi il 5 settembre 1946, che, all'art. 2, prevedeva che alle popolazioni alto-atesine di lingua tedesca fosse concesso "l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo regionale autonomo" previa consultazione degli elementi locali rappresentativi di lingua tedesca.

La proposta iniziale del Comitato di redazione per l'autonomia regionale istituito all'interno della II Sottocommissione fu discussa nelle sedute del 14 e 15 novembre 1946 e stabiliva che alla Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige fossero attribuite "*forme e condizioni particolari di autonomia con statuti speciali di valore costituzionale*". Senonché da parte di alcuni influenti padri fondatori (Mortati, Bozzi e Ambrosini) si rilevò che questa dizione era equivoca perché poteva far pensare che fossero le Regioni ad autonomia speciale ad approvare il proprio Statuto e la formula fu mutata in "*statuti speciali adottati mediante leggi costituzionali*" (art. 108 del Progetto).

La discussione su quello che sarebbe divenuto l'art. 116 Cost. si svolse il 27 giugno 1947 e fu contraddistinta dall'inserimento nell'elenco di una nuova regione speciale, il Friuli-Venezia Giulia (emendamento Tessitori).

Infine, l'Assemblea costituente, nella seduta del 31 febbraio 1948 (in regime di *prorogatio*), approvò gli Statuti speciali di Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e

---

<sup>22</sup> Rileva P. GIANGASPERO, *La nascita delle regioni speciali*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Vol. I, Milano, 2012, p. 130 che seppure con questo atto non venne istituita una vera e propria Regione speciale, tuttavia si dette luogo ad una effettiva forma di autogoverno e che esso "fu percepito nei dibattiti dell'epoca come una sorta di autentico statuto riconosciuto alla Valle".

<sup>23</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, II ed., Torino, 2013, p. 248, considera, a ragione, tale documento come l'atto di nascita dell'autonomia regionale in Italia.

Trentino-Alto Adige, con le l. cost. nn. 2, 3, 4 e 5, che sarebbero state promulgate il 26 febbraio 1948<sup>24-25</sup>.

Fu soprattutto sullo Statuto siciliano che si svolsero i maggiori dibattiti: mentre la Commissione per gli Statuti regionali aveva proposto un testo coordinato che conteneva quattro importanti modifiche della carta di autonomia vigente (e due di queste modifiche riguardavano proprio il Presidente della Regione, ovvero la sua partecipazione con voto deliberativo al Consiglio dei ministri e i poteri in materia di ordine pubblico), nella concitata ultima seduta della Costituente fu approvato l'emendamento presentato da Ambrosini con il quale si convertiva in legge costituzionale lo Statuto del 1946 senza alcuna modificazione. Inoltre, si prevedeva (emendamento Persico-Dominedò) che nel biennio successivo all'entrata in vigore, modifiche statutarie avrebbero potuto essere votate dal Parlamento con legge ordinaria, previo parere dell'ARS.

Quanto al Friuli Venezia Giulia, occorre sottolineare che già nei lavori della Costituente la tutela della minoranza linguistica slovena (peraltro esigua numericamente) non costituì il principale motivo per la concessione della specialità ma ad essa si univa la volontà di consentire maggiore elasticità nell'amministrare una regione che sorgeva sulla più difficile frontiera e che avrebbe dovuto servire "come strumento di pacificazione con il popolo vicino"<sup>26</sup>. La questione statutaria si pose concretamente solo dopo la sottoscrizione del Memorandum d'Intesa di Londra del 1954, con il quale Trieste tornò sotto la gestione italiana, e il complesso *iter* approvativo si concluse con l'approvazione della l. cost. n. 1 del 1963.

## *2.2. La forma di governo parlamentare negli (originari) Statuti speciali e il ruolo della Giunta*

La dottrina ha unanimemente affermato che la forma di governo delle Regioni a Statuto speciale, quale emergeva dalle l. cost. nn. 2, 3, 4 e 5 del 1948 e n. 1 del 1963 (e come si è mantenuta sino alle modifiche introdotte dalla l. cost. n. 2 del 2001), era da ricondurre all'ampio *genus* della forma di governo parlamentare<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Sul procedimento di approvazione dei quattro Statuti, si vedano le ricostruzioni di S. BARTOLE, *Art. 116*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, p. 55 ss. e di P. GIANGASPERO, *La nascita delle regioni speciali*, cit., p. 141 ss.

<sup>25</sup> Lo Statuto del Trentino-Alto Adige del 1948 sarebbe stato oggetto di rilevanti modifiche nel biennio 1971-72, che avrebbero reso necessaria l'adozione di un nuovo testo unico, emanato con il d.P.R. n. 670 del 1972.

<sup>26</sup> Queste le parole dell'on. Tessitori (friulano) nel suo intervento del 27 giugno 1947 in Atti Ass. Cost. p. 5234 leggibile all'indirizzo [http://www.camera.it/\\_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed164/sed164.pdf](http://www.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed164/sed164.pdf).

<sup>27</sup> *Ex multis*, F. TERESI, *Il governo regionale. Aspetti funzionali*, Milano, 1974, p. 133 ss.

Invero, gli elementi di razionalizzazione erano assai limitati e dal punto di vista formale unicamente lo Statuto della Sardegna espressamente prevedeva e disciplinava la sussistenza del rapporto fiduciario tra Esecutivo e Legislativo regionale, statuendo (art. 37, comma 2) che *“La Giunta regionale è responsabile di fronte al Consiglio. Il voto di sfiducia del Consiglio determina le dimissioni della Giunta”*.

Similmente, ma con minore dettaglio, lo Statuto siciliano affermava che il Presidente e gli Assessori regionali erano *“responsabili di tutte le loro funzioni, rispettivamente, di fronte all'Assemblea regionale ed al Governo dello Stato”* (art. 20, comma 2).

Più problematicamente gli Statuti di Friuli-Venezia Giulia (art. 37)<sup>28</sup> e Trentino-Alto Adige (art. 32, comma 1) si esprimevano in termini di *revoca* della Giunta e dei suoi membri ma nello Statuto trentino più che di una forma di responsabilità politica si trattava di responsabilità giuridica dal momento che la revoca conseguiva all'inadempimento da parte del Presidente di Giunta o degli Assessori *“agli obblighi stabiliti dalla legge”* mentre la mancata revoca portava allo scioglimento sanzionatorio del Consiglio<sup>29</sup>.

Certo, tutti e cinque gli Statuti speciali prescrivevano (analogamente all'art. 121 Cost.) che l'elezione del Presidente e dei membri della Giunta spettasse al Consiglio regionale<sup>30</sup> ma, come è stato giustamente osservato da Guarino, mentre l'elezione è una modalità per designare uno o più soggetti da investire ad un ufficio, la fiducia non ha carattere elettivo e viene concessa o revocata attraverso specifiche deliberazioni<sup>31</sup>.

E proprio nel momento genetico forte appariva il divario esistente tra Esecutivo statale ed Esecutivi regionali: mentre è il Governo nel suo complesso, una volta ottenuta la nomina presidenziale, a presentarsi (già nel pieno delle funzioni) davanti alle Camere per ricevere la fiducia sul proprio programma in modo palese e a maggioranza semplice, il sistema costituzionale delle Regioni differenziate prevedeva che i membri della Giunta fossero eletti dal Consiglio uno ad

<sup>28</sup> Art. 37, St. FVG del 1963 *“La Giunta regionale o uno o più dei suoi componenti, salvo il caso previsto dall'articolo 22, possono essere revocati dal Consiglio, su mozione motivata, presentata da almeno un sesto dei componenti del Consiglio, e votata, per appello nominale, a maggioranza assoluta dei componenti stessi. La mozione di revoca deve essere posta in discussione entro sette giorni, ma non prima di tre giorni dalla presentazione”*.

<sup>29</sup> Proprio i caratteri specifici della revoca (con la decadenza automatica della Giunta in caso di approvazione) spingevano PALADIN, nel suo *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1969, p. 140 ad affermare che *“non esiste tra Giunta e Consiglio quel medesimo rapporto di fiducia che lega il governo alle Camere del Parlamento”*.

<sup>30</sup> Art. 9, St. Sicilia; art. 33, St. VdA.; artt. 36 e 37, St. Sardegna; art. 30, comma 2, St. TAA; artt. 35 e 36, St. FVG.

<sup>31</sup> G. GUARINO, *Deliberazione-nomina-elezione*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1954, n. 7, p. 73 ora anche in ID., *Dalla Costituzione all'Unione Europea (del fare diritto per cinquant'anni)*, Napoli, 1994, Vol. 2, p. 186.

uno (su proposta del neo-eletto presidente), a scrutinio segreto, a maggioranza assoluta (nei primi due scrutini) e senza alcun passaggio consiliare di natura fiduciaria.

A soccorrere ed integrare gli Statuti sono venuti sia i regolamenti consiliari sia la prassi: i primi hanno disciplinato compiutamente le mozioni di fiducia e di sfiducia nei confronti del governo regionale con prescrizioni analoghe a quelle dell'art. 94 Cost. (con tanto di motivazione e votazione per appello nominale)<sup>32</sup>, mentre la prassi ha visto le giunte neoelte di Sicilia, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia presentare al Consiglio, preliminarmente ad ogni altra iniziativa<sup>33</sup>, le linee programmatiche della propria azione e il Consiglio approvarle con apposita mozione<sup>34</sup>.

In Sardegna si affermava una diversa convenzione in forza della quale il Presidente neoelto esponeva al Consiglio il documento politico-programmatico e contestualmente formulava una proposta (*ex art. 37, comma 1, St.*) per la nomina degli Assessori (il tutto da approvarsi con ordine del giorno a scrutinio segreto). Altre anomalie dell'ordinamento sardo erano rappresentate: a) dal fatto che gli Assessori erano eletti cumulativamente; b) dalla possibilità di poter scegliere i membri di Giunta anche al di fuori dei consiglieri tra gli elettori regionali<sup>35</sup>; c) dalla curiosa prassi instauratasi, secondo cui il Presidente neoelto entrava immediatamente nelle sue funzioni, presiedendo la Giunta dimissionaria, fino a che avesse proposto al Consiglio la lista degli assessori e il suo programma oppure, nel caso di impossibilità di formare la nuova Giunta, avesse rassegnato le dimissioni<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Si veda, ad es., art. 157 Reg. Int. ARS “1. *Le mozioni di fiducia e di sfiducia al Governo devono essere motivate e votate per appello nominale. 2. La mozione di sfiducia deve essere sottoscritta da almeno un decimo dei componenti dell'Assemblea e non può essere discussa prima che siano decorsi tre giorni dalla sua presentazione*”.

<sup>33</sup> Lo afferma S. BARTOLE, *Funzione di indirizzo politico e competenze amministrative della Giunta nella Regioni ad autonomia speciale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, p. 710; adesivo L. PALADIN, *Commento allo Statuto*, cit., p. 140.

<sup>34</sup> Secondo TERESI, *op. cit.*, p. 135, “la Giunta una volta eletta, si astiene dal governare e si dedica esclusivamente alla stesura del programma politico da presentare al Consiglio per l'approvazione con apposita mozione di fiducia”. In Sicilia si registrava un'ulteriore prassi secondo cui il Presidente eletto si riservava di accettare la carica sino all'elezione degli assessori; ne dà conto anche G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale*, in *Enc. giur.*, Vol. XIV, Roma, 1989, p. 6. Questa prassi era, peraltro, oggetto di aspre critiche da parte di S. BARTOLE, *Giunta regionale*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 13, a detta del quale “l'attribuzione al presidente della giunta di un potere di proposta degli assessori presuppone che all'atto dell'elezione di questi vi sia un presidente regolarmente investito delle sue funzioni”.

<sup>35</sup> Facoltà dedotta a contrario dal testo dell'art. 37, comma 1, St., che non contiene la formula “tra i propri componenti”; analoga la previsione dell'art. 33, comma 21, St. valdostano.

<sup>36</sup> Con la possibile conseguenza di avere diversi Presidenti che si succedono alla guida di Giunte dimissionarie come avvenne nel 1980 quando, dopo le dimissioni del governo Ghinami II (18 settembre 1980), furono eletti come Presidenti dapprima Pietro Soddu (7-28 ottobre 1980) e succes-



Peculiare, infine, l'evoluzione avutasi in Trentino-Alto Adige ove le dichiarazioni programmatiche erano fatte in sede consiliare dal candidato Presidente prima della sua elezione, mentre non vi era approvazione consiliare di un'apposita mozione a carattere fiduciario.

Evidentemente, la presentazione delle dichiarazioni programmatiche non poteva, in assenza di precise regole statutarie, considerarsi giuridicamente vincolante ma il peso dal punto di vista politico era indubbio, tanto che soltanto in pochissime occasioni si è derogato a tale regola di natura consuetudinaria.

A ciò aggiungasi che attraverso questo passaggio consiliare la Giunta si poneva come organo di iniziativa politica "anzi come l'organo destinato ad assumere un ruolo direzionale nello svolgimento dell'indirizzo regionale" imprimendo "organicità e determinatezza agli orientamenti impliciti nell'accordo di maggioranza"<sup>37</sup>.

Occorre aggiungere che la forma di governo parlamentare delle cinque Regioni speciali presentava, almeno nella lettera statutaria, alcune differenze significative con quella delineata dagli artt. 121 e 122 Cost. per le Regioni ordinarie, segnando una marcata distinzione delle funzioni tra assemblea e Giunta (qualche commentatore giungeva a parlare di una rigida separazione dei poteri<sup>38</sup>).

Invero, gli Statuti speciali se per un verso confermavano la potestà legislativa in capo ai Consigli, per altro verso conferivano non solo tutte le potestà di carattere amministrativo alle Giunte ma affidavano ad esse il potere regolamentare<sup>39</sup> (in Valle d'Aosta in via di fatto vista l'opposta lettera statutaria) e l'intera trama dei rapporti con lo Stato per l'esame dei problemi finanziari ed economici del territorio regionale.

Peraltro, anche per questo aspetto, va sottolineato che le normative di attuazione e l'evoluzione concreta dei rapporti tra gli organi costituzionali hanno, in notevole parte, affievolito queste differenze in quanto i consigli si sono appropriati di funzioni tipicamente esecutivo/amministrative, soprattutto attraverso la

---

sivamente Mario Puddu (12-27 novembre 1980), i quali non riuscirono a formare una Giunta e si dimisero a propria volta; osserva, a tal proposito, P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2003, p. 112 ss. che sarebbe stata compatibile con lo Statuto anche l'assunzione contemporanea delle funzioni da parte di Presidente ed assessori mantenendo in carica l'intera Giunta dimissionaria sino alla completa formazione della nuova Giunta.

<sup>37</sup> S. BARTOLE, *Funzione di indirizzo politico*, cit., p. 713.

<sup>38</sup> Così C. MORTATI, *Rigidità delle forme dell'ordinamento regionale*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 8 ss.

<sup>39</sup> Art. 12, St. Sicilia; art. 46, St. FVG; art. 38, n. 1, St. TAA e artt. 13 e 15, d.P.R. 12 dicembre 1948, n. 1414. Quanto alla Sardegna vi era la previsione dell'art. 4, comma 2, delle Norme di attuazione dello Statuto (d.P.R. n. 327 del 1950), il quale statuiva che "I regolamenti di esecuzione delle leggi regionali sono approvati con deliberazione della Giunta regionale e pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione, previa registrazione alla Corte dei conti"; detta disposizione è stata, in seguito, dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 371 del 1985 per contrasto con lo Statuto, sulla base della considerazione che "l'esame degli altri statuti speciali dimostra con chiarezza che, per consentire alla Giunta l'esercizio della potestà regolamentare, si è ritenuto necessario disporlo espressamente".

legislazione sull'organizzazione amministrativa regionale (ad esempio sancendo l'obbligatoria partecipazione delle commissioni consiliari ai procedimenti amministrativi)<sup>40</sup>, mentre, contestualmente, la forma di governo delle cinque Regioni si è andata avvicinando a quella statale.

Ciò è avvenuto per due principali ordini di motivi:

i) da un lato si è realizzata un'attiva partecipazione della Giunta alla formazione e alla specificazione dell'indirizzo politico, che ne ha consentito la trasformazione da comitato esecutivo in vero e proprio comitato direttivo dell'assemblea (e della sua maggioranza);

ii) d'altro lato, con buona pace del principio di collegialità, vi è stata una rilevante crescita del peso (anche politico) degli assessori "con l'imputazione a ciascuno dei componenti delle giunte di un apparato amministrativo che spesso ricalda gli assetti dei ministeri dell'Esecutivo statale"<sup>41</sup>, ovvero con quella che è stata definita la c.d. "ministerializzazione".

L'assunzione di una rilevanza anche esterna da parte degli assessori<sup>42</sup> non ha, tuttavia, potuto mettere in discussione l'indubbia centralità della Giunta (in quan-

<sup>40</sup> Si v. ad es. le L.r. sarde n. 33 del 1975 e n. 1 del 1977, a proposito delle quali si è osservato, da parte di A. AZZENA, *Regioni a statuto speciale: Sardegna*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXIX, Milano, 1988, p. 368 che "hanno provocato un tale dilatamento delle competenze consiliari, sia pure più a livello di commissioni che di intero collegio, tipicamente amministrative da far dubitare della sua compatibilità con lo statuto, il quale, seppure non esclude l'attribuzione al consiglio di simili competenze, riserva alla sola giunta, al suo presidente e ai suoi componenti la qualifica di organi esecutivi".

<sup>41</sup> Cfr. S. BARTOLE, *Giunta regionale*, in *Enc. dir.*, Agg. II, Milano, 1998, p. 384; sul ruolo degli assessori si v. V. ATRIPALDI, *L'assessore nell'esecutivo regionale*, Napoli, 1964.

<sup>42</sup> Emblematica dell'allargamento delle competenze esterne degli assessori si può considerare la L.r. Sardegna n. 1 del 1977 (recante "Norme sull'organizzazione amministrativa della Regione Sarda e sulle competenze della Giunta, della Presidenza e degli Assessorati regionali"), il cui art. 6 (nel testo originario) prevedeva: "Gli Assessori sono responsabili collegialmente degli atti della Giunta ed individualmente degli atti di loro competenza. Gli Assessori preposti agli specifici rami di amministrazione curano l'esecuzione delle deliberazioni della Giunta e, in conformità agli indirizzi della Giunta medesima:

a) propongono alla Giunta i provvedimenti riguardanti gli affari dell'Assessorato, nonché i programmi di intervento;

b) presiedono al funzionamento degli uffici e dei servizi dell'Assessorato;

c) approvano i contratti nei casi e nei limiti di spesa indicati dalla legge di contabilità;

d) decidono su ricorsi nelle materie di cui la legge demanda loro la cognizione;

e) propongono alla Giunta le direttive per l'esercizio delle funzioni delegate dalla Regione agli enti locali;

f) esercitano le funzioni amministrative delegate dallo Stato;

g) verificano la coerenza agli indirizzi stabiliti dalla Giunta dell'attività degli enti, aziende, consorzi, istituti ed organismi vari che esercitano funzioni nelle materie di competenza regionale;

h) esercitano ogni altra funzione prevista dalle disposizioni legislative e regolamentari".

Simili le competenze assessorili previste dalla L.r. Sicilia n. 28 del 1962 ("Ordinamento del Governo e dell'Amministrazione centrale della Regione Siciliana") e, in particolare, l'art. 3.

to organo chiamato a identificare e specificare l'indirizzo politico ed amministrativo dell'ente autonomo) all'interno della forma di governo delle Regioni speciali<sup>43</sup>; detta posizione discendeva dal combinato disposto di competenze diverse:

- a) le attribuzioni "politiche" dell'organo di governo, che ne facevano il "vero motore, direttivo e propulsivo della maggioranza consiliare"<sup>44</sup>. Tra queste si possono menzionare: le attribuzioni propulsive e di impulso dell'attività consiliare (tra cui fondamentale l'iniziativa legislativa di fronte al Consiglio<sup>45</sup>); il potere di iniziativa del referendum popolare su disegni di legge adottati dal Consiglio<sup>46</sup>; le decisioni sulla eventuale proposizione di giudizi di legittimità costituzionale nei confronti di leggi statali ovvero sulla proposizione di altre controversie; la formulazione dell'indirizzo sociale ed economico della regione; la deliberazione su quale debba essere la posizione che il Presidente deve prendere quando sia invitato ad intervenire alle sedute del Consiglio dei ministri;
- b) la titolarità della potestà regolamentare;
- c) l'amministrazione del patrimonio e del demanio;
- d) la predisposizione del bilancio, del consuntivo e dei piani regionali di sviluppo;
- e) la direzione e il controllo sull'amministrazione regionale (diretta e indiretta);
- f) le funzioni svolte sul versante dell'uso delle (cospicue) risorse finanziarie;
- g) il privilegiato rapporto con gli organi statali.

### 2.3. La posizione di preminenza del Presidente della Giunta negli ordinamenti speciali

Gli Statuti speciali attribuivano al Presidente della Giunta un'estesa gamma di poteri di indirizzo e coordinamento dell'attività degli assessori e della stessa giunta che lo ponevano in una posizione di preminenza al contempo giuridica e politica nei confronti degli altri componenti del collegio<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Centralità accentuata nell'ordinamento siciliano, come testimonia la L.r. n. 28 del 1962 (recante "Ordinamento del Governo e dell'Amministrazione centrale della Regione Siciliana") che, all'art. 4, comma 1, statuiva che "La Giunta regionale delibera: 1. sull'indirizzo politico, amministrativo, economico e sociale del Governo; 2. sull'indirizzo generale in ordine all'attività degli enti, istituti ed aziende regionali [...]".

<sup>44</sup> F. TERESI, *Aspetti*, cit., p. 209.

<sup>45</sup> Art. 12, St. Sicilia; art. 28, St. Sardegna; art. 27, St. VdA; art. 27, St. FVG.

<sup>46</sup> Art. 32, comma 1, St. Sardegna; art. 30, comma 1, St. VdA. Tali disposizioni erano ritenute in contrasto con la Costituzione da S. BARTHOLINI, *I rapporti*, cit., p. 256.

<sup>47</sup> Nella dottrina più risalente la tesi è espressa da E. SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione*, cit., p. 619 ss.; ad avviso di L. PALADIN, *Commento allo Statuto*, cit., p. 148 la preminenza era tale che non poteva "considerarsi né singolare né impropria la definizione di Capo del Governo regionale positivamente proposta per il Presidente ex art. 21, I comma, St. Si."

Si trattava di una situazione diversa da quella della pura e semplice primazia, figura organizzatoria tipica dei collegi amministrativi nei quali, a fronte di una equiordinazione tra i membri del collegio, sono attribuiti al presidente compiti di mero impulso e coordinamento dei lavori collegiali, assegnati al fine di conseguire funzionalità ed evitare stasi nell'attività dell'organo<sup>48</sup>.

Al contrario, il Presidente della Giunta negli ordinamenti speciali rappresentava qualcosa di più di un *primus inter pares*: il ruolo di protagonista nella formazione del governo regionale (soprattutto *ex art. 37, St. Sardegna e 33, St. VdA*), la facoltà di ripartire tra gli assessori i settori di amministrazione (art. 36, St. TAA; art. 43, St. FVG) e la possibilità di proporre al Consiglio l'eventuale revoca degli assessori persuadevano la dottrina sulla sussistenza di un rapporto di direzione tra Presidente e assessori<sup>49</sup>.

Detta preminenza non poteva, peraltro, sconfinare nella supremazia intesa come sovra-ordinazione gerarchica dal momento che difettava, nell'elenco dei poteri presidenziali, quello di nomina e revoca degli assessori e, quindi, di libera scelta di essi.

I cinque Statuti individuavano nell'elezione a scrutinio segreto del Presidente uno degli adempimenti iniziali del Consiglio regionale, da effettuarsi immediatamente dopo la costituzione dell'ufficio di presidenza; inoltre, fissavano il quorum della maggioranza assoluta dei voti (ovvero di quelli validamente espressi nel solo Friuli-Venezia Giulia) nei primi due scrutini e relativa a partire dal terzo.

Una volta eletto il Presidente, all'interno delle logiche dei governi di coalizione, si metteva al lavoro per individuare i nomi degli assessori da proporre alla ratifica consigliare e definire la piattaforma politico-programmatica sulla quale ottenere la fiducia dell'assemblea.

Superato lo scoglio elettorale, il Presidente della Giunta si dedicava alle multifforme mansioni che le carte di autonomia a lui assegnavano e che i commentatori raggruppavano all'interno di distinte macrocategorie:

a) *funzioni attribuite nella qualità di organo monocratico di vertice dell'ordinamento istituzionale regionale* (ovvero "Capo della Regione"<sup>50</sup>).

Il conferimento al Presidente della Giunta della qualifica di rappresentante dell'ente pubblico territoriale era contenuto, espressamente e quasi naturalmente, sia nell'art. 121 u.c. Cost. sia in tutti e cinque gli Statuti speciali<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Si v. da ultimo G. PEPE, *La primazia negli organi collegiali pubblici*, Napoli, 2014, p. 20 ss.

<sup>49</sup> L. PALADIN, *Commento allo Statuto*, cit., p. 149; considerazioni similari sono svolte da G. CHEVALLARD, *La posizione del Presidente della Giunta regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, p. 920.

<sup>50</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione*, cit., p. 630 ss.

<sup>51</sup> Art. 21, St. Sicilia "Il Presidente è Capo del Governo regionale e rappresenta la Regione"; art. 35, St. Sardegna "Il Presidente della Giunta regionale è il rappresentante della Regione autonoma della

I commentatori raggruppavano all'interno di questo insieme funzioni eterogenee: la promulgazione delle leggi regionali e l'emanazione dei regolamenti<sup>52</sup>; l'indizione delle elezioni del Consiglio regionale<sup>53</sup> e dei referendum; la prima convocazione del Consiglio<sup>54</sup>; la facoltà di richiedere la convocazione straordinaria del Consiglio; la rappresentanza in giudizio attiva e passiva; la partecipazione (con voto consultivo, tranne il Presidente siciliano) al Consiglio dei Ministri quando vi si trattassero questioni riguardanti la Regione<sup>55</sup> e, dal 1967, alle riunioni del CIPE.

Occorre sottolineare che si trattava di funzioni inerenti, per lo più, la rappresentanza unitaria ed istituzionale<sup>56</sup> della Regione: fattispecie, molte delle quali a carattere vincolato, nelle quali il Presidente della Giunta era l'organo (necessario) cui spettava esternare la volontà dell'ente territoriale in quanto persona giuridica pubblica.

Nell'esercizio di queste funzioni il Presidente della Giunta era chiamato a svolgere un ruolo per molti versi affine a quello del Capo dello Stato ma, come evidente, un simile accostamento era assai discutibile stante l'estraneità del Presidente della Repubblica alla formazione dell'indirizzo politico e la sua non contestata posizione di neutralità rispetto alle forze politiche.

Così si ponevano, in relazione ad alcune di queste attribuzioni, delle questioni assai scottanti: nel rappresentare la Regione (ad esempio nelle sedute del Consiglio dei ministri) di quali interessi il Presidente della Giunta doveva farsi portatore, degli interessi dell'intero ordinamento regionale ovvero dell'interesse delle sole forze di maggioranza da cui era stato eletto? E se gli interessi da rappresentare erano quelli dell'intero ordinamento regionale, era veramente possibile scindere nella figura presidenziale le funzioni di indirizzo dalle funzioni di garanzia? E, infine, quale forma di responsabilità politica poteva immaginarsi per gli atti adottati e i comportamenti tenuti nella rappresentanza unitaria della Regione?

La dottrina maggioritaria era dell'avviso che la funzione presidenziale non poteva che essere ricostruita in modo unitario e che, anche laddove fosse stato chiamato ad esercitare funzioni di rappresentanza dell'intera collettività regionale, il Presidente avrebbe dovuto comunque perseguire l'indirizzo politico di mag-

---

*Sardegna*"; art. 34, St. VdA "Il Presidente della Giunta è il capo dell'Amministrazione regionale e rappresenta la Regione"; art. 34, St. TAA "Il Presidente della Giunta regionale rappresenta la regione"; art. 42, St. FVG "Il Presidente della Giunta regionale: a) rappresenta la Regione [...]".

<sup>52</sup> Art. 13, St. Sicilia; art. 34, St. VdA; art. 38, St. TAA.

<sup>53</sup> Art. 18, comma 2, St. Sardegna; art. 18, comma 2, St. VdA; art. 21, comma 2, St. TAA; art. 11, L.r. Sicilia n. 29 del 1961.

<sup>54</sup> Art. 18, comma 2I, St. Sardegna; art. 21, comma 2, St. TAA.

<sup>55</sup> Art. 47, comma 2, St. Sardegna; art. 34, comma 2, St. TAA; art. 44, comma 2I, St. VdA; art. 44, St. FVG.

<sup>56</sup> Sulla nozione di rappresentanza istituzionale il riferimento continua ad essere l'opera di V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, Padova, I ed. del 1939 e II ed. del 1952.

gioranza<sup>57</sup> e non poteva certo rappresentare un potere neutro al pari del Capo dello Stato.

Pressoché isolata rimase, invece, la tesi di Spagna Musso, secondo cui la posizione di Presidente della Giunta doveva tenersi nettamente distinta da quella di Capo della regione, organo cui competeva “al di là della dialettica maggioranza-minoranza, essere al vertice dell’ordinamento regionale al fine di garantire la tutela di interessi che sono propri di tutto l’ordinamento”<sup>58</sup>.

Le problematiche, tuttora sussistenti, sollevate dall’attribuzione di siffatte funzioni negli ordinamenti regionali dopo la riforma del Titolo V e l’elezione diretta del Presidente della Regione saranno affrontate *infra*, nel cap. V.

b) *Poteri spettanti nella qualità di Presidente del collegio giuntale/Capo del governo regionale.*

Anche all’interno di questo insieme si concentravano funzioni di natura diversa:

i) in un primo sottogruppo si potevano ricomprendere le attribuzioni di natura esecutiva, tipiche di un presidente di un organo collegiale pubblico ed espressione della sua primazia: la convocazione delle riunioni, la formulazione dell’ordine del giorno, la direzione dei lavori, la polizia delle sedute e la funzione disciplinare;

ii) in un secondo sottogruppo trovavano posto alcuni poteri a titolo esclusivo ma, soprattutto, giuridicamente rilevanti per definire i rapporti tra Presidente e assessori, discendenti dall’attribuzione al capo dell’Esecutivo di un generale potere di direzione e coordinamento dell’attività di Giunta; tra questi le facoltà di: proporre al Consiglio la lista degli assessori<sup>59</sup>; preporre/assegnare agli assessori eletti i singoli rami di amministrazione<sup>60</sup>; determinare la ripartizione degli affari tra gli assessori effettivi<sup>61</sup>; sostituire provvisoriamente gli assessori cessati; risolvere i conflitti di competenza tra gli assessori; avocare a sé singole materie o affari di competenza assessorile<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Il primo a propugnare questa soluzione fu G. CHEVALLARD, *La posizione*, cit., p. 928, il quale osservava che “la rappresentanza di interessi del Presidente della Giunta ha primariamente ad oggetto gli interessi propri all’indirizzo politico regionale”. Dopo di lui S. BARTOLE, *Giunta regionale*, cit., (1970), p. 23, secondo cui “Se non è difficile ammettere che nell’esercizio di talune sue attribuzioni debba restare imparziale e vincolato al rispetto di interessi generali e unitari, non sembra facile privarlo della possibilità di utilizzare tutte le opportunità che l’ufficio gli offre per raggiungere i fini politici che la sua maggioranza persegue. [...] Anche se posto al vertice della regione, il presidente non rappresenta un ‘potere neutro’ e non gode di una posizione analoga a quella del Capo dello Stato, nelle cui competenze non subentra, quindi, automaticamente quanto alle materie di pertinenza regionale”.

<sup>58</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione*, cit., p. 635.

<sup>59</sup> Art. 37, comma 1, St. Sardegna; art. 33, comma 2I, St. VdA.

<sup>60</sup> Art. 9, comma 2, St. Sicilia; art. 43, St. FVG.

<sup>61</sup> Art. 26, St. TAA.

<sup>62</sup> Art. 2, comma 1, L.r. Sicilia n. 28 del 1962.