



Collana del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Milano-Bicocca

**Federico Furlan**

# **Il Presidente della Regione 2.0**

**(tra Costituzione, fonti regionali e prassi)**



**G. Giappichelli Editore – Torino**



Collana del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Milano-Bicocca

---

*Direttore:*

Loredana Garlati

*Comitato editoriale:*

Patrizia Borsellino

Chiara Buzzacchi

Paolo Casella

Adolfo Ceretti

Diana Cerini

Giovanni Chiodi

Filippo Danovi

Monica Delsignore

Costanza Honorati

Gioacchino La Rocca

Natascia Marchei

Oliviero Mazza

Claudia Pecorella

Nicola Sartori

Franco Scarpelli

Tullio Scovazzi

Giulio Enea Vigevani

Federico Furlan

# Il Presidente della Regione 2.0

(tra Costituzione, fonti regionali e prassi)



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2021 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-4279-4

*Questo volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.*

*I saggi pubblicati nel presente volume sono stati sottoposti a procedimento di peer review da parte di revisori anonimi e hanno ottenuto una valutazione positiva.*

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

# INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Indice delle abbreviazioni</i>	XI
<i>Introduzione</i>	XIII

## 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

1. L'Esecutivo regionale nelle discussioni e nelle intenzioni del Costituente	3
2. Il Presidente e la Giunta negli Statuti speciali	10
2.1. Le origini dell'autonomia speciale e i lavori alla Costituente	10
2.2. La forma di governo parlamentare negli (originari) Statuti speciali e il ruolo della Giunta	12
2.3. La posizione di preminenza del Presidente della Giunta negli ordinamenti speciali	17
3. Verso l'attuazione delle Regioni ordinarie: dalla legge Scelba del 1953 alla l. n. 1084 del 1970	24
3.1. La forma di governo regionale nella legge Scelba	25
3.2. Dalla Commissione Tupini alla l. n. 1084 del 1970	28
3.2.1. Dalla Commissione Tupini alla legge elettorale regionale	28
3.2.2. Lo schema governativo del 1969 (De Mita)	30
3.2.3. La l. n. 1084 del 1970 e la derogabilità della legge Scelba	31

## CAPITOLO II

LA FORMA DI GOVERNO  
E IL RUOLO DEL PRESIDENTE DI GIUNTA  
NELLA PRIMA GENERAZIONE DI STATUTI ORDINARI

1.	La forma di governo regionale negli Statuti del 1971	33
2.	Il rapporto Giunta/Consiglio	37
3.	<i>Status</i> e attribuzioni del Presidente della Giunta	40
4.	La posizione del Presidente nell'ordinamento regionale e nell'ambito dell'organo collegiale	45
5.	La crisi dell'Esecutivo regionale: dall'attuazione degli Statuti alla novella della legge elettorale regionale del 1995 (c.d. <i>Tatarellum</i> )	48
5.1.	L'attuazione statutaria	48
5.2.	Le modifiche agli Statuti dei primi anni Novanta e la legge elettorale sarda del 1992	50
5.3.	L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie nei progetti di riforma costituzionale: il progetto Labriola, la Bicamerale De Mita-Iotti e il comitato Speroni	52
5.4.	La riforma della legge elettorale regionale	56

## PARTE II

DOPO IL 1999:  
IL PRESIDENTE DELLA REGIONE  
E LA FORMA DI GOVERNO NEOPARLAMENTARE

## CAPITOLO III

LA FIGURA E IL RUOLO DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE  
ALL'INTERNO DELLA FORMA DI GOVERNO  
TRANSITORIA/*STANDARD*, DEI NUOVI STATUTI  
E DELLE LEGGI STATUTARIE

1.	Autonomia statutaria e forma di governo regionale dalla Bicamerale D'Alema alla revisione costituzionale del 1999	63
1.1.	La Commissione Bicamerale D'Alema	63
1.2.	L' <i>iter</i> della riforma del 1999	65
1.3.	Le novità introdotte con la l. cost. n. 1 del 1999	67
2.	La forma di governo neoparlamentare	70
2.1.	La forma di governo transitoria, tra regole, modelli e inderogabilità	70

	<i>pag.</i>
2.2. La forma di governo <i>standard</i> e la “rigidità” del modello imposta dalla giurisprudenza costituzionale	73
3. Il Governo regionale nella forma di governo transitoria e nel modello <i>standard</i>	80
4. La forma di governo regionale negli Statuti di seconda generazione, tra spinte a limitare lo strapotere presidenziale e derive iper-presidenziali	82
5. I rapporti tra Presidente e Legislativo nei nuovi Statuti di autonomia	85
6. I rapporti interni all'Esecutivo nei nuovi Statuti, tra preminenza del principio monocratico e conferma del principio di collegialità	90
7. La l. cost. n. 2 del 2001 e il nuovo Presidente delle Regioni speciali, tra disciplina transitoria e leggi statutarie	93
7.1. Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol	95
7.2. Friuli Venezia Giulia	96
7.3. Sardegna	99
7.4. Sicilia	100
7.5. Provincia autonoma di Trento	102
7.6. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	103

## CAPITOLO IV

### IL NUOVO *STATUS* DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE

1. Potestà concorrente e riserva di legge regionale in materia di sistema elettorale, ineleggibilità e incompatibilità	107
2. Requisiti di accesso e di mantenimento della carica presidenziale	108
2.1. Le cause di incompatibilità	111
2.2. Le cause di ineleggibilità	113
2.3. Le cause di incandidabilità	115
2.4. Il divieto di terzo mandato consecutivo come peculiare causa di incandidabilità	116
3. Elezione, proclamazione, insediamento e giuramento	119
4. L'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati	121
5. Le cause di cessazione anticipata dalla carica individuate nell'art. 126 Cost. come fattispecie tassative	123
5.1. Premesse	123
5.2. La sfiducia consiliare	125
5.3. La reiezione della questione di fiducia	126
5.4. Le dimissioni volontarie	129
5.4.1. La procedimentalizzazione	130
5.4.2. La prassi	134
5.4.3. Conclusioni	136
5.5. L'impedimento permanente	136
5.6. La morte	140

	<i>pag.</i>
5.7. La rimozione statale	142
5.8. Le dimissioni <i>ultra dimidium</i> dei consiglieri	146
6. La <i>prorogatio</i> delle funzioni presidenziali e la supplenza del Vicepresidente	147
7. Il <i>recall</i> come possibile forma di responsabilità politica nei confronti degli elettori?	152

### PARTE III

## LE ATTRIBUZIONI, TRA RAPPRESENTANZA ISTITUZIONALE DELL'ENTE E RUOLO POLITICO

### INTRODUZIONE

LA NATURA BIFRONTALE DELLE ATTRIBUZIONI PRESIDENZIALI	157
--	-----

### CAPITOLO V

## IL PRESIDENTE DELLA REGIONE, RAPPRESENTANTE ISTITUZIONALE DELL'ENTE REGIONALE

1. L'ambigua natura del potere di rappresentanza della Regione	159
2. La promulgazione delle leggi regionali: è concepibile un potere di rinvio?	162
3. L'emanazione dei regolamenti regionali	167
4. L'indizione di elezioni e <i>referendum</i>	168
5. La convocazione del Consiglio regionale	172
6. La legittimazione a ricorrere alla Corte costituzionale	173
7. La partecipazione alle riunioni del Consiglio dei ministri	175
8. La partecipazione alle sedi di raccordo (e di concertazione) e la sottoscrizione di intese	176
9. L'attività europea	178
10. L'attività internazionale e di rilievo internazionale	180
11. L'adozione di ordinanze contingibili e urgenti in materia sanitaria e ambientale	182
12. La direzione delle funzioni amministrative delegate dallo Stato (art. 121.4 Cost.): un retaggio storico ma incompatibile con il nuovo assetto del riparto di competenze in materia amministrativa	191

## CAPITOLO VI

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA,  
CAPO DEL GOVERNO REGIONALE

1. Premessa: Presidente e Giunta tra potere governante e potere esecutivo	193
2. Il Presidente regionale come potere governante: la determinazione dell'indirizzo politico	196
3. Il potere di nomina e di revoca dei componenti della Giunta	199
3.1. Generalità	199
3.2. La procedura di nomina degli assessori negli Statuti	200
3.3. Il conferimento delle deleghe	200
3.4. La procedura di revoca negli Statuti	201
3.5. La natura dell'atto di revoca e la giurisprudenza (amministrativa e costituzionale) in materia	202
4. I poteri connessi alla direzione della politica del Governo regionale	204
4.1. Generalità	204
4.2. Il potere di direttiva	205
4.3. La risoluzione dei conflitti di competenza all'interno della Giunta e l'avocazione di singoli atti	207
4.4. L'iniziativa legislativa	208
5. I poteri connessi alla presidenza del collegio giuntale	208
6. I poteri di nomina	211
7. La funzione di direzione dell'amministrazione regionale	211

## CAPITOLO VII

## PRESIDENTI O GOVERNATORI? (NOTE CONCLUSIVE)

1. L'utilizzo del termine "governatore" tra stampa e denominazioni ufficiali	213
2. L'impatto dei Presidenti demo-eletti (e del <i>simul simul</i> ) sulle istituzioni regionali	216
3. La centralità dei Presidenti/governatori nella gestione della pandemia Covid-19	222
4. Il posizionamento post Covid-19 del Presidente regionale nella forma di governo regionale e nell'ordinamento costituzionale	229

*Bibliografia*



## INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

Cass.	Corte di Cassazione
Cass. SS.UU.	Corte di Cassazione Sezioni unite
C. cost.	Corte costituzionale
C.d.S.	Consiglio di Stato
d.d.l.	disegno di legge
d.l.	decreto-legge
d.lgs.	decreto legislativo
d.lgs.lgt.	decreto legislativo luogotenenziale
d.m.	decreto ministeriale
d.P.C.m.	decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
d.P.G.r.	decreto del Presidente della Giunta regionale
d.G.r.	delibera della Giunta regionale
d.P.R.	decreto del Presidente della Repubblica
l.	legge
l. cost.	legge costituzionale
L.p.	legge della Provincia autonoma
l. stat.	legge statutaria
L.r.	legge regionale
P.d.R.	Presidente della Repubblica
P.d.C.m.	Presidente del Consiglio dei ministri
sent.	sentenza
St.	Statuto
Tar	Tribunale amministrativo regionale



## 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 politica 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/constituente/lavori/II\\_Sottocommissione/sed005/sed005.pdf](http://www.camera.it/_dati/constituente/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.

Nell'esercitare queste funzioni si evidenziava, da parte dei commentatori, una forte analogia di ruolo con il Presidente del Consiglio dei ministri.

c) *Attribuzioni spettanti in quanto Capo dell'amministrazione regionale.*

Formalmente solo gli Statuti valdostano e friulano riconoscevano al Presidente la competenza direzionale dell'amministrazione regionale (art. 34, St. VdA; art. 42, comma 1, St. FVG), tuttavia, in sostanza, anche negli altri ordinamenti speciali, si riconosceva al Presidente di Giunta la funzione di sovrintendere all'amministrazione regionale<sup>63</sup>.

A ciò aggiungasi che in tutte e cinque le Regioni spettava ugualmente al Presidente il compito di dirigere le funzioni amministrative delegate dallo Stato (come previsto per le Regioni ordinarie dall'art. 121 u.c.)<sup>64</sup>.

L'eccezione era rappresentata dalla Sicilia ove la *potestas* del Presidente regionale (se pure qualificato come Capo del Governo dall'art. 21 dello Statuto speciale) sull'amministrazione era limitata, ai sensi dell'art. 2 della L.r. n. 28 del 1962, al compito di mantenere “*l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività degli Assessori e vigilando sull'attuazione delle deliberazioni della Giunta regionale*”. Spettava, invece, agli Assessori (in forza dell'art. 20 dello Statuto di autonomia che conferiva loro funzioni amministrative proprie) assumere ogni iniziativa per attuare l'indirizzo politico-amministrativo nei settori di amministrazione posti sotto la loro cura; a tal fine essi “*approvano i contratti; impegnano le somme stanziare ed ordinano i pagamenti di loro competenza*” e “*adottano nei riguardi del personale i provvedimenti di loro competenza*” (art. 3, l. n. 28 del 1962).

d) *Peculiari attribuzioni conferite dagli Statuti ovvero da leggi statali e regionali.*

Caratteri di anomalia presentano alcune attribuzioni poste in capo ai Presidenti di Regione dagli Statuti di Sicilia e Valle d'Aosta:

## Sicilia

Lo Statuto siciliano presenta, come noto, diverse peculiarità (legate alla sua redazione antecedente alla Costituente e al mancato coordinamento con il testo costituzionale), alcune delle quali riguardano proprio la figura e le competenze del Presidente della Regione.

Degna di interesse, per questo lavoro, è la norma contenuta nell'art. 21, comma 2, St. Sicilia, in forza del quale il Presidente regionale “*Col rango di Ministro partecipa al Consiglio dei ministri con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione*”.

Detta attribuzione è stata estesa anche alle altre Regioni ad autonomia diffe-

<sup>63</sup> S. BARTOLE, *Giunta regionale*, cit., p. 22.

<sup>64</sup> Art. 47, St. Sardegna; art. 44, St. VdA; art. 35, St. TAA; art. 45, St. FVG.

renziata senza, peraltro, precisare se la partecipazione al collegio ministeriale sia a titolo consultivo o deliberativo<sup>65</sup>.

L'ambito di applicazione di tale competenza è stato precisato da una sentenza della Corte costituzionale (n. 1 del 1968) che, nel decidere un conflitto di attribuzioni promosso dalla Sicilia, ha dichiarato l'illegittimità di una nomina decisa dal Consiglio dei ministri (del Presidente dell'Ente acquedotti siciliani) per non avere invitato il Presidente a partecipare alla riunione nella quale era stata decisa la nomina<sup>66</sup>.

Le modalità di attuazione di questa prescrizione sono giunte solo nel 2004, con l'emanazione del d.lgs. n. 35, il quale ha precisato (art. 2) che *“Quando il Consiglio dei ministri deve deliberare provvedimenti di qualsiasi natura che riguardano la sfera di attribuzioni proprie e peculiari della Regione siciliana, il Presidente del Consiglio invita il Presidente della Regione siciliana che ha facoltà di partecipare. Contestualmente gli invia copia della documentazione relativa alle questioni che hanno determinato l'invito”*. L'art. 4 del citato decreto ribadisce, invece, che *“[...] in tema di preventiva informazione sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno delle sedute del Consiglio dei ministri cui è chiamato a partecipare, di espressione di opinioni e manifestazioni di voto, al Presidente della Regione siciliana spettano i medesimi diritti e doveri attribuiti ai ministri”*.

Altra disposizione assai eccentrica è quella contenuta nell'art. 31 St., in forza della quale spetterebbe al Presidente regionale provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico a mezzo della Polizia di Stato, che, nella Regione *“dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale. Il Presidente della Regione può chiedere l'impiego delle Forze armate dello Stato. Tuttavia, il Governo dello Stato potrà assumere la direzione dei servizi di pubblica sicurezza, a richiesta del Governo regionale, congiuntamente al Presidente dell'Assemblea e, in casi eccezionali, di propria iniziativa, quando siano compromessi l'interesse generale dello Stato e la sua sicurezza”*<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Si vedano, in tal senso i testi statuari di Sardegna (art. 47, comma 2), Trentino-Alto Adige (art. 40, comma 2), Valle d'Aosta (art. 44, comma 3), Friuli Venezia Giulia (art. 44).

<sup>66</sup> In tale decisione il Giudice costituzionale ha precisato che *“mentre da un canto la lettera della norma statutaria, nella sua forma imperativa, inequivocabilmente considera il Presidente regionale come titolare di una competenza, la sua ratio conferma che lo Statuto ha voluto che nelle materie nelle quali sia presente un interesse regionale e che siano di tale importanza da giustificare l'intervento del più alto organo governativo, i relativi provvedimenti non vengano adottati senza la partecipazione di chi, in forza dello stesso Statuto, rappresenta la Regione e può perciò far valere le valutazioni che da quell'interesse siano ispirate”*. In una precedente decisione, la n. 4 del 1996, la Corte aveva respinto il motivo di ricorso fondato sulla violazione dell'art. 21, St. Sicilia (la vicenda riguardava l'annullamento da parte del governo di atti comunali e provinciali) ritenendo non sussistente l'interesse regionale.

<sup>67</sup> La disposizione continua prevedendo che: *“Il Presidente ha anche il diritto di proporre, con richiesta motivata al Governo centrale, la rimozione o il trasferimento fuori dell'Isola, dei funzionari di polizia. Il Governo regionale può organizzare corpi speciali di polizia amministrativa per la tutela di particolari servizi ed interessi”*.

Ad avviso della dottrina si trattava, in questo caso, di esercizio di una funzione statale decentrata, con il Presidente di Regione chiamato ad agire come organo dello Stato<sup>68</sup>; non saremmo in presenza di una delegazione di poteri ma di conferimento diretto di un potere statale al Presidente, il quale dovrebbe comunque rispondere alle direttive del Governo statale<sup>69</sup>.

Invero, sin dal 1948, ma soprattutto dopo la decisione della Corte costituzionale che, nel 1963 (sentenza n. 131), ha dichiarato l'illegittimità di una legge approvata dall'ARS (il 20 novembre 1962) che dava attuazione all'art. 31 St. istituendo un Ispettorato di Polizia presso la Presidenza della Regione, la norma statutaria *de quo* non ha mai trovato concreta applicazione, tanto da condurre a ritenere che fosse intervenuta una sostanziale abrogazione per desuetudine.

Ma, nel 2020, nel contesto del contrasto all'epidemia Covid-19, il precitato articolo è tornato d'attualità. Infatti, non solo nell'adottare alcune ordinanze presidenziali contingibili e urgenti (nn. 3 e 4 del 2020) per il contenimento del contagio (su cui si v. *infra*, il cap. V, § 11) si è fatto espresso riferimento all'art. 31 St. ma, con determinazione 26 marzo 2020, n. 123, la Giunta ha anche approvato uno "Schema di norma di attuazione dell'art. 31 dello Statuto della Regione Siciliana" con ciò lasciando trasparire l'intenzione di volerne promuoverne l'attuazione<sup>70</sup>.

Infine, ai sensi dell'art. 23, comma 4, St., spetta al Presidente della Giunta (sentito il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana) la decisione sui ricorsi amministrativi promossi in linea straordinaria avverso atti amministrativi regionali.

## Valle d'Aosta

L'art. 4 del d.lgs.lgt. n. 545 del 1945, con il quale era stata istituita la circoscrizione autonoma della Valle d'Aosta (che costituì, come già ricordato, il primo nucleo di autonomia per la regione alpina), sopprimeva la preesistente provincia e stabiliva che al Presidente del Consiglio della Valle spettassero tutte le attribuzioni che le leggi vigenti conferivano al Prefetto.

Questa specifica attribuzione non fu espressamente confermata (ma neppure smentita) dallo Statuto il cui art. 8 dispone, peraltro, che: "*Il Presidente della Giunta regionale per delegazione del Governo della Repubblica provvede al mantenimento dell'ordine pubblico, secondo le disposizioni del Governo, verso il quale è responsabile, mediante reparti di Polizia dello Stato e di polizia locale. In casi eccezionali, quando la sicurezza dello Stato lo richieda, il Governo assume direttamente la tutela dell'ordine pubblico*".

---

<sup>68</sup> F. TERESI, *Regioni a statuto speciale: Sicilia*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, p. 390.

<sup>69</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Corso di diritto regionale*, Padova, 1983, p. 235.

<sup>70</sup> Si v. G. VERDE, *La Regione Siciliana e la definizione delle misure per limitare il diffondersi della pandemia da Coronavirus Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale/2020, p. 669 ss.

Tuttavia, successive fonti statali hanno implicitamente confermato la vigenza dell'art. 4 del d.lgs.lgt. n. 545<sup>71</sup>: dall'esame delle norme rilevanti si deduce, altresì, che la funzione del mantenimento dell'ordine pubblico è esercitata dal Presidente della Regione per delega governativa (e quindi non può essere subdelegata agli assessori) a differenza delle altre funzioni prefettizie che sono svolte *ope legis* e nella qualità di organo periferico del Ministero dell'Interno (e non come capo dell'amministrazione regionale)<sup>72</sup>.

Inoltre, il Presidente della Giunta esercitava (ed esercita tuttora) le attribuzioni che negli altri enti regionali erano affidate un tempo al Commissario del Governo (dal 2001 al Prefetto del capoluogo di regione), organo non previsto dallo Statuto (l'art. 31 limitandosi a prevedere la figura di un rappresentante del Ministero dell'interno competente ad esercitare il controllo sulla legislazione regionale); tra queste si ricordano le funzioni in materia di protezione civile che l'art. 21 della l. n. 196 del 1978 (di attuazione dello Statuto) ha demandato al Presidente<sup>73</sup>.

### 3. Verso l'attuazione delle Regioni ordinarie: dalla legge Scelba del 1953 alla l. n. 1084 del 1970

Il percorso per l'attuazione e l'avvio delle Regioni ad autonomia ordinaria è stato, come noto, lungo e tormentato: il processo di regionalizzazione, infatti, nella sostanziale indifferenza dell'opinione pubblica, scontava, da un lato, le paure della Democrazia cristiana di una possibile affermazione delle sinistre in molte Regioni del centro Italia e, dall'altra, le forti resistenze al più alto livello ministeriale e burocratico a modificare un consolidato assetto<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> In particolare, l'art. 10, comma 1, delle norme di attuazione dello Statuto adottate con l. n. 196 del 1978; è da tenere anche presente l'art. 40, comma 3, d.P.R. n. 182 del 1982, secondo il quale il Presidente della Giunta dispone del corpo dei vigili del fuoco ai sensi del citato art. 4.

<sup>72</sup> R. BARBAGALLO, *La regione Valle d'Aosta*, VI ed., Milano, 1997, p. 96 ss.

<sup>73</sup> Art. 21, l. n. 196 del 1978: "Il Presidente della giunta regionale della Valle d'Aosta è delegato ad esercitare per il territorio della Valle d'Aosta anche le funzioni che la legge 8 dicembre 1970, n. 996, affida al commissario del Governo. Il comitato regionale per la protezione civile di cui all'art. 7 della legge 8 dicembre 1970, n. 996, è, in Valle d'Aosta, organo della regione. Ai lavori del comitato regionale per la protezione civile della Valle d'Aosta sono chiamati a partecipare, senza voto deliberativo, anche i sindaci dei maggiori comuni della regione e, in ogni caso, i sindaci dei comuni colpiti da calamità naturali o catastrofe. L'ufficio regionale della protezione civile previsto dall'ultimo comma dell'art. 7 della suddetta legge 8 dicembre 1970, n. 996, è in Valle d'Aosta ufficio della regione". Pertanto, nelle situazioni di emergenza, il Presidente della Regione sovrintende alle attività di Protezione civile, presiede il Comitato Regionale per la Protezione Civile e dirige direttamente il Centro di Coordinamento dei Soccorsi. In dottrina, si v. E. GIZZI, *Regioni a statuto speciale: Valle d'Aosta*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXIX, Milano, 1988, p. 434 ss.

<sup>74</sup> P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2016, p. 23.

Questi timori condussero all'approvazione di una normativa di attuazione per un verso (in ordine alle funzioni amministrative da trasferire) limitata nella sua portata riformatrice e, per altro verso (in relazione all'organizzazione e al funzionamento degli organi costituzionali di vertice), oltremodo dettagliata e tale da ridurre, in modo costituzionalmente dubbio, la discrezionalità dei redattori degli Statuti.

L'VIII disposizione transitoria prescriveva che l'elezione dei consigli regionali avrebbe dovuto tenersi entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione e che, con leggi della Repubblica, si sarebbe dovuto effettuare il trasferimento delle funzioni statali attribuite alle Regioni per ogni ramo dell'amministrazione nonché il passaggio del personale. La IX disposizione transitoria stabiliva, invece, che la Repubblica, entro tre anni, avrebbe dovuto adeguare "le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni".

Il 19 dicembre 1948 il governo De Gasperi presentò alle Camere due disegni di legge per l'attuazione dell'VIII e della IX disposizione transitoria: il primo ddl, contenente norme per la costituzione e il funzionamento degli organi regionali, sarebbe poi diventato la legge Scelba (dal nome del politico DC che fu ministro degli Interni per tutta la prima legislatura), mentre il secondo, recante le altrettanto necessarie "Norme per l'elezione dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle Amministrazioni provinciali", sarebbe stato presto ritirato (nel gennaio del 1950) e fino alla fine degli anni Sessanta sarebbe rimasto nei cassetti ministeriali.

### 3.1. La forma di governo regionale nella legge Scelba

L'iter di approvazione della legge Scelba fu oltremodo contrastato e ci volle l'intera legislatura per completarlo; alla fine l'ultima lettura da parte del Senato si ebbe nel gennaio del 1953 e la l. n. 62 fu promulgata il 10 febbraio 1953<sup>75</sup>.

Questo testo rappresentava, indiscutibilmente, una forte compressione dell'autonomia regionale soprattutto dal punto di vista dell'organizzazione interna, che, pure, ai sensi dell'art. 123 Cost., avrebbe dovuto rientrare all'interno della potestà statutaria.

In dottrina si osservò che la l. n. 62 si era spinta fino "a dettare una disciplina pressoché completa e comunque analitica e particolareggiata dell'ordinamento interno delle Regioni [...] così da svuotare di pratico contenuto i futuri statuti"<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Ampia ricostruzione dei lavori parlamentari è offerta da F. BASSANINI, *L'attuazione*, cit., p. 84 ss.

<sup>76</sup> V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in *Riv. amm.*, 1955, p. 462.

Il livello di dettaglio era tale che (solo a titolo di esempio) gli artt. 2 e 3 disciplinavano l'iniziativa della legge regionale e del referendum abrogativo di leggi regionali (materie oggetto di riserva ai sensi dell'art. 123 Cost.), l'art. 14 fissava la data della prima riunione del Consiglio e i termini per l'invio dell'avviso ai consiglieri eletti, l'art. 15 si spingeva sino a regolamentare i primi adempimenti del Consiglio e ad individuare tassativamente il numero dei Vicepresidenti, dei segretari e dei revisori<sup>77</sup>, mentre l'art. 26 stabiliva il numero degli assessori effettivi e supplenti in base al numero di abitanti<sup>78</sup>.

A fronte di questa invasione di campo la dottrina più avvertita<sup>79</sup> non esitò ad affermare l'incostituzionalità di gran parte delle disposizioni della legge Scelba.

Dal punto di vista della forma di governo, se pure l'art. 1, n. 2, espressamente rinviava agli Statuti il compito di definire i “*rapporti fra Consiglio, Giunta e Presidente regionale*”, tuttavia altre norme della l. n. 62 contenevano delle prescrizioni che “precludevano ogni esiguo margine di scelta in ordine alla forma di governo della regione”<sup>80</sup>.

Invero, pur disciplinando minuziosamente la procedura di elezione del Presidente e della Giunta da parte del Consiglio (con gli artt. 23, 25, 26 e 27), la legge *de quo* non menzionava la necessità di una espressa votazione di fiducia per l'instaurazione del rapporto tra Esecutivo e Legislativo; anzi, allontanandosi dalle indicazioni dell'art. 94 Cost., la legge Scelba prevedeva che il Presidente e gli assessori fossero eletti a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta (almeno nei primi due scrutini).

Nondimeno, era soprattutto dall'art. 34 che la dottrina desumeva, a ritroso, la sussistenza di un rapporto fiduciario tra Giunta e Consiglio: detta disposi-

<sup>77</sup> Art. 15, l. n. 62 del 1953: “*Il Consiglio regionale procede, come primo suo atto, alla costituzione dell'ufficio di presidenza con l'elezione del Presidente, di due Vicepresidenti e di due segretari. Alla elezione del Presidente, dei due Vicepresidenti e dei due segretari del Consiglio regionale si proceda con votazioni separate. Ciascun consigliere vota un solo nome. Il Consiglio elegge inoltre nel proprio seno, all'infuori dei membri della Giunta, tre revisori dei conti. Ciascun consigliere vota due nomi. I componenti l'ufficio di presidenza restano in carica un anno e sono rieleggibili*”.

<sup>78</sup> Art. 26, l. n. 62 del 1953: “*La Giunta regionale è composta del Presidente e di sei assessori effettivi e due supplenti nelle Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti. Gli assessori effettivi sono da otto a dieci in quelle con popolazione fino a tre milioni di abitanti, da dieci a dodici nelle altre. In tutti e due i casi il numero degli assessori supplenti è di quattro. Gli assessori supplenti sostituiscono gli effettivi in caso di assenza o di impedimento. La Giunta dura in carica fino alla rinnovazione del Consiglio, salvo quanto disposto dall'art. 34. In caso di vacanza della Giunta o di una parte di essa il Consiglio è convocato entro 15 giorni per la rinnovazione o l'integrazione*”.

<sup>79</sup> S. BARTHOLINI, *I rapporti*, cit., p. 68, nota 31, giungeva a sostenere l'incostituzionalità degli artt. 1-39 della legge per usurpazione del “potere statutario regionale e del potere regolamentare interno dei supremi organi regionali”; propendono per l'incostituzionalità della legge Scelba anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 8ª ed., Padova, 1969, p. 852, F. BASSANINI, *L'attuazione*, cit., p. 115; S. ANDÒ, *Autonomia statutaria*, cit., p. 961.

<sup>80</sup> S. ANDÒ, *Autonomia statutaria*, cit., p. 963.

zione dettava, infatti, le modalità per la revoca della giunta (ovvero di uno dei suoi componenti) ricalcando il modello dell'art. 94 Cost. (presentazione di una mozione motivata, discussione non prima di 5 giorni, votazione per appello nominale)<sup>81</sup>.

Qualche isolato autore si spinse ad affermare che dall'art. 34 sarebbe derivata, come conseguenza necessaria, l'approvazione di una mozione di fiducia iniziale per la Giunta neoletta attraverso la quale il Consiglio avrebbe accettato il programma presentato dall'Esecutivo<sup>82</sup>.

Quanto al Presidente della Giunta si prevedeva (art. 23) che la sua elezione avvenisse a scrutinio segreto, a maggioranza assoluta dei voti e con la presenza in aula di almeno due terzi dei consiglieri ma con ballottaggio a partire dalla terza votazione.

Le sue attribuzioni non erano dettagliate in modo diverso dalle previsioni dell'art. 121 Cost.; una sola innovativa previsione appariva significativa ed era posta dall'art. 25, u.c., il quale stabiliva che *“al Presidente spetta designare i titolari degli assessorati previsti dallo statuto regionale”*.

Questa disposizione bilanciava l'assenza in capo al Presidente del potere di proporre al Consiglio la lista degli assessori, norma che, se pure approvata in Commissione, non era stata recepita nel testo finale della legge<sup>83</sup>.

L'art. 27 si limitava, invero, a disporre che l'elezione dei componenti della Giunta avrebbe dovuto avvenire a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta, con previsione (similmente all'elezione del Presidente) di un ballottaggio qualora, dopo il secondo turno, solo alcuni dei consiglieri avessero raggiunto la maggioranza assoluta dei voti. E, per tale motivo, in dottrina, si sosteneva che tale potere non poteva dirsi escluso dalla citata norma dato che il gradimento degli assessori da parte del Presidente di Giunta (e quindi il suo intervento nella procedura di scelta) risultava determinante sia per la sua accettazione dell'ufficio sia per garantire l'omogeneità, l'unità e la stabilità dell'Esecutivo<sup>84</sup>.

<sup>81</sup> Art. 34, l. n. 62 del 1953: *“Il Presidente della Giunta regionale, la Giunta regionale, uno o più assessori possono essere revocati dall'ufficio in seguito a mozione sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri in carica, da discutersi dal Consiglio regionale non prima di cinque giorni ed approvata per appello nominale, a maggioranza assoluta di voti dei consiglieri in carica, presenti almeno due terzi dei consiglieri in carica. Qualora non si raggiunga il richiesto numero dei presenti la votazione è rimandata ad altra seduta da tenersi il giorno corrispondente della settimana successiva, purché sia presente almeno la metà più uno dei consiglieri in carica”*.

<sup>82</sup> S. ANDÒ, *Autonomia statutaria*, cit., p. 964, nota 79.

<sup>83</sup> G. CHEVALLARD, *La posizione*, cit., p. 905, forzava i dati normativi affermando che questa disposizione doveva essere interpretata nel senso che *“una volta eletto il Presidente, questi procede alla designazione dei componenti la Giunta e, simultaneamente all'indicazione dell'assessorato di cui ciascuno è assegnatario, sottoponendo successivamente la sua scelta al Consiglio per un unico atto, formalmente di elezione, sostanzialmente di conferma”*.

<sup>84</sup> M. GALIZIA, *Aspetti dell'organizzazione regionale. Note preliminari*, in *Il Politico*, 1970, p. 372.

E, sempre in dottrina, si osservava che il ruolo delineato per il Presidente della Giunta dalla legge Scelba non poteva risolversi nella sola “primazia generica collegata alla presidenza del collegio” dal momento che dall’attribuzione di poteri di impulso e coordinazione dell’attività degli Assessori discendeva “una condizione di preminenza che dà vita a un rapporto di direzione”<sup>85</sup>.

### 3.2. Dalla Commissione Tupini alla l. n. 1084 del 1970

#### 3.2.1. Dalla Commissione Tupini alla legge elettorale regionale

Dopo l’approvazione della legge Scelba sull’attuazione delle Regioni scese una sorta di cortina fumogena che impedì a lungo di procedere con l’approvazione delle ulteriori normative necessarie per avviare il processo costituente ovvero la legge elettorale e la legge finanziaria.

Un primo passo in questa direzione si compie con l’istituzione, nel 1960 (con d.P.C.m. 29 agosto), di una *Commissione di studi per l’attuazione delle Regioni di diritto comune*, presieduta dall’on. Tupini avente il compito di valutare eventuali modifiche alla legge Scelba e individuare le modalità di finanziamento delle Regioni. La Commissione (alla quale presero parte anche Amorth e Benvenuti) concluse i suoi lavori affermando che se pure alcune disposizioni della legge Scelba mortificavano lo sviluppo e il significato delle autonomie regionali, tuttavia quella legge (che di fatto riproponeva istituti già presenti nella legge comunale e provinciale) aveva il merito di aprire la strada per una grande riforma e il ritardo nella sua attuazione (necessario per modificare la legge Scelba) sarebbe stato un male peggiore<sup>86</sup>.

Tuttavia fu la completa integrazione del PSI all’interno del Governo (con la formula del c.d. centrosinistra), nei primi anni Sessanta, l’elemento scatenante per consentire il decollo dei nuovi enti: il 10 marzo del 1967, nel corso di un vertice di coalizione, si decise che l’approvazione della normativa per l’elezione dei consigli regionali doveva considerarsi prioritaria e così, nel giugno del 1967, venne presentato alle Camere, dal Ministro dell’Interno Paolo Emilio Taviani (Governo Moro III), il disegno di legge che sarebbe divenuto la l. 17 febbraio 1968, n. 108.

Il ddl governativo chiudeva il dibattito che si era svolto tra sostenitori dell’elezione a suffragio universale e diretto e coloro che avrebbero preferito elezioni indirette di secondo grado (affidate ai consigli provinciali secondo un progetto di legge del 1964) prendendo posizione a favore della prima opzione.

Sul testo si raggiunse l’accordo con le opposizioni di sinistra (PCI e PSIUP) che, al termine dell’*iter*, votarono a favore del progetto insieme alla maggioranza quadripartito.

<sup>85</sup> M. GALIZIA, *Aspetti*, cit., p. 371.

<sup>86</sup> F. CARBONE, *Presidenza del Consiglio dei ministri, Commissione di studio per l’attuazione delle regioni a statuto normale. I. Relazioni e monografie di carattere generale*, Roma, 1962.

L'art. 1 della l. n. 108 statuiva che “*I consigli regionali delle Regioni a statuto normale sono eletti a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti. L'assegnazione dei seggi alle liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, mediante riparto nelle singole circoscrizioni e recupero dei voti residui nel collegio unico regionale*”.

Il sistema elettorale prescelto (basato su quello vigente all'epoca per la Camera dei Deputati) prevedeva che, dapprima, nelle circoscrizioni provinciali i seggi fossero suddivisi fra le liste col metodo di Hagenbach-Bischoff (o dei quozienti interi) e che i resti e i seggi non assegnati passassero al collegio unico regionale, ove venivano ripartiti col metodo di Hare (o dei quozienti interi e dei più alti resti); i seggi così ottenuti da ogni partito erano riportati al livello provinciale in base ai maggiori resti percentuali di ogni singola lista locale, rendendo possibile una variazione del primo riparto.

I difetti intrinseci di tale legislazione consistevano, a detta dei commentatori:

a. nella previsione di collegi al livello provinciale, il che portava ad un inevitabile localismo della rappresentanza con ripercussioni sulla formazione delle giunte<sup>87</sup>;

b. nella possibilità di esprimere sino a tre preferenze, che agevolava il c.d. voto di scambio);

c. nell'assenza di incentivi all'apparentamento delle liste (come le soglie di sbarramento) che, unita all'elevato tasso di proporzionalità della formula elettorale (legata al quoziente corretto e al collegio unico regionale nel quale utilizzare i resti), avrebbe ulteriormente corroborato il multipartitismo già esistente<sup>88</sup>;

d. nella penalizzazione patita dai partiti minori<sup>89</sup>.

Questo sistema elettorale, chiaramente funzionale alle esigenze del sistema nazionale dei partiti, avrebbe contribuito (in combinato disposto con una forma di governo debole e non precisamente delineata nel testo costituzionale) a riprodurre al livello regionale i difetti intrinseci alla forma di governo nazionale (multipartitismo, coalizioni deboli, instabilità governativa, incapacità di attuare con continuità un indirizzo politico-amministrativo)<sup>90</sup> e sarebbe rimasta in vigore sino al 1995.

<sup>87</sup> 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*, Bologna, 1997, p. 254 il quale osservava che la costruzione dei collegi su base provinciale aveva come ulteriore effetto quello di rafforzare una struttura partitica tradizionalmente costruita su base provinciale.

<sup>88</sup> G. MOSCHELLA, *Legislazione elettorale e sistema dei partiti nella forma di governo regionale e locale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Sistemi elettorali e governo locale*, Roma, 1991, p. 45.

<sup>89</sup> M. CARLI, *Commento agli artt. 121 e 122*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, p. 13 ss.

<sup>90</sup> In questi termini C. FUSARO, *La legge elettorale*, cit., p. 255 il quale giunge ad affermare che

### 3.2.2. Lo schema governativo del 1969 (De Mita)

Nel maggio del 1969 il sottosegretario agli Interni del I Governo Rumor, Ciriaco De Mita, presentò pubblicamente uno “Schema di disegno di legge sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali”.

Il progetto, che era stato elaborato all'interno della c.d. Commissione regioni (istituita presso il Ministero dell'Interno già dal III Governo Moro) fu aspramente criticato dalla dottrina dell'epoca sia perché, muovendosi nel solco della legge Scelba, imponeva alle Regioni una struttura organizzativa preconfezionata dal centro e quindi lasciava ad esse una limitata autonomia statutaria<sup>91</sup>, sia perché prevedeva un deciso potenziamento dell'Esecutivo rispetto al Consiglio e, soprattutto, della figura Presidente della Giunta, tanto che Bassanini bollò la forma di governo che ne sarebbe derivata come “regime pseudo-presidenziale” (e di “ispirazione paragonista”)<sup>92</sup>.

Tra gli aspetti più controversi e contestati all'interno dello schema si annoverano: l'elezione (necessariamente consiliare) a scrutinio palese del Presidente della Giunta; l'elezione dei membri di Giunta (nel numero massimo di sei) a scrutinio palese e su proposta del Presidente (con lista bloccata, art. 10); l'attribuzione al Presidente della direzione e responsabilità dell'amministrazione regionale (art. 7); la facoltà per il Presidente di nominare degli “assistenti personali” (esterni al Consiglio) da preporre ai diversi settori dell'amministrazione (art. 8); l'attribuzione alla Giunta del potere di approvare i regolamenti di esecuzione delle leggi regionali (art. 12).

Nel tentativo di assicurare una certa stabilità al governo regionale lo schema presentava, infine, due ipotesi fondate sul meccanismo della sfiducia costruttiva: a) una forma anomala di sfiducia costruttiva modellata sulla traccia di alcune Costituzioni di *Länder* tedeschi, con l'approvazione della sfiducia alla Giunta resa inefficace dalla mancata elezione entro 30 giorni di un nuovo presidente della Giunta (art. 14<sup>93</sup>); b) la previsione che, nel caso in cui il Consiglio avesse votato

---

“la legge elettorale del 1968 deve essere considerata un poderoso strumento di assimilazione della forma di governo delle singole regioni alla forma di governo nazionale”.

<sup>91</sup> S. ANDÒ, *Autonomia statutaria*, cit., pp. 968-969 che ne afferma l'incostituzionalità.

<sup>92</sup> Così F. BASSANINI, *L'attuazione*, cit., p. 132 ss., il quale, mentre ritiene consentito ed anche auspicabile il rafforzamento della Giunta, giudica come “costituzionalmente illegittimo e politicamente discutibile” il rafforzamento della figura del Presidente della Giunta: “Una cosa è ipotizzare soluzioni che cerchino equilibratamente di garantire stabilità e continuità ad esecutivi [...] di coalizione pluripartitica [...] altro è invece rafforzare un singolo leader quasi plebiscitario creando un accentramento personale di poteri che può dare luogo, secondo i casi, a prevaricazioni e ricatti di parte, a forme di attivismo personalistico, a situazioni di tensioni tra Presidente e Assemblea o alla delega incondizionata di poteri all'uomo forte [...]” (p. 139). Ugualmente critico M. GALIZIA, *Aspetti*, cit., p. 355 ss.

<sup>93</sup> Evidente, in questo caso, il rischio di mantenere in carica una Giunta sfiduciata pubblicamente dalla propria maggioranza consiliare senza possibilità di trovare alternative.

due volte in un semestre la mozione di sfiducia alla Giunta e non fosse riuscito ad eleggere nel termine di 30 giorni un nuovo Presidente, il Consiglio medesimo avrebbe dovuto essere sciolto<sup>94</sup>.

Le critiche e le difficoltà della maggioranza di Governo spinsero al ritiro del progetto che non fu mai presentato alle Camere.

### 3.2.3. La l. n. 1084 del 1970 e la derogabilità della legge Scelba

Il 1970 è l'anno decisivo per il decollo dell'autonomia regionale perché il Parlamento riesce ad approvare dapprima la legge finanziaria regionale (l. n. 281 del 1970) necessaria per consentire agli enti regionali di disporre di entrate sufficienti per coprire le spese e, successivamente, la l. n. 1084 del 1970, recante *“Modificazioni alla legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali, nonché alla legge 16 maggio 1970, n. 281, recante provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario”*.

Con tale ultimo provvedimento la legge Scelba viene messa in soffitta perché da un lato si abrogano alcuni suoi articoli (da 1 a 5, 7) e, soprattutto, perché le disposizioni della legge del 1962 maggiormente lesive dell'autonomia statutaria (e, in gran parte, per tale motivo incostituzionali) vengono ad essere superate dalla formulazione dell'art. 2, il quale prevede la “cedevolezza” di tali norme (inerenti gli organi regionali e i rapporti con gli enti territoriali) a fronte dell'avvenuta approvazione degli Statuti: *“Le disposizioni contenute nei titoli III e IV della legge 10 febbraio 1953, n. 62 hanno valore transitorio sino al giorno dell'entrata in vigore degli statuti delle singole regioni”*.

Non patisce modifiche, invece, il Titolo II della legge Scelba che conteneva le fondamentali disposizioni per l'esercizio della potestà normativa concorrente delle Regioni (in particolare il noto art. 9, come riformulato dalla l. n. 281 del 1970, che condizionava l'esercizio della potestà legislativa regionale all'emanazione non più delle leggi cornice ma dei decreti di trasferimento delle funzioni amministrative).

---

<sup>94</sup> Cfr. F. CUOCOLO, *Commento allo statuto della regione Liguria*, Milano, 1973, p. 213 ss.



## CAPITOLO II

# LA FORMA DI GOVERNO E IL RUOLO DEL PRESIDENTE DI GIUNTA NELLA PRIMA GENERAZIONE DI STATUTI ORDINARI

SOMMARIO: 1. La forma di governo regionale negli Statuti del 1971 – 2. Il rapporto Giunta/Consiglio. – 3. *Status* e attribuzioni del Presidente della Giunta. – 4. La posizione del Presidente nell'ordinamento regionale e nell'ambito dell'organo collegiale. – 5. La crisi dell'Esecutivo regionale: dall'attuazione degli Statuti alla novella della legge elettorale del 1995 (c.d. *Tatarellum*). – 5.1. L'attuazione statutaria. – 5.2. Le modifiche agli Statuti dei primi anni Novanta e la legge elettorale sarda del 1992. – 5.3. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie nei progetti di riforma costituzionale: il progetto Labriola, la Bicamerale De Mita-Iotti e il comitato Speroni. – 5.4. La riforma della legge elettorale regionale.

### 1. *La forma di governo regionale negli Statuti del 1971*

Le prime elezioni nelle Regioni a Statuto ordinario si sono tenute il 7-8 giugno 1970 e hanno aperto la strada alla stagione “costituente” degli enti regionali.

In attesa del trasferimento da parte statale delle funzioni amministrative, degli uffici, del personale e dei fondi necessari, i neoeletti Consigli regionali si sono dedicati alacremente alla stesura degli Statuti, che hanno visto la prima approvazione in tempi brevissimi (entro 120 giorni dalla loro prima convocazione).

Nonostante le grandi attese e i vivaci dibattiti in sede consiliare<sup>1</sup>, i risultati della prima stagione statutaria sono stati scarsamente innovativi (almeno per quanto concerne la forma di governo) e i testi degli Statuti hanno fatto registrare una forte omologazione tanto nella struttura quanto nei contenuti: ciò è stato

---

<sup>1</sup> Un acuto giurista come GIULIANO AMATO, nella premessa al suo *Commento allo statuto della regione Lazio*, Milano, 1972, p. 3 ebbe ad osservare che nel testo statutario commentato si riflettevano “i dibattiti di quella stagione, una delle più intense della nostra storia e fra le più aperte a nuovi problemi, tanto da cancellare quasi del tutto le poche idee sull'organizzazione delle regioni venute alla luce negli anni precedenti”.

dovuto, parzialmente, ai vincoli derivanti dal testo costituzionale (ai sensi del vecchio art. 123 gli Statuti regionali dovevano trovarsi in armonia non solo con la Costituzione ma anche con le leggi della Repubblica<sup>2</sup>) e, per altra parte, al concreto atteggiarsi del procedimento di formazione delle carte statutarie e al ruolo giocato dalla I Commissione permanente del Senato nella fase di approvazione parlamentare<sup>3</sup>.

In primo luogo, si consideri che l'art. 6 della legge Scelba (non modificato dalla l. n. 1084 e giudicato costituzionalmente legittimo dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 40 del 1972<sup>4</sup>) prescriveva, al primo comma, che il Presidente del Consiglio regionale trasmettesse il testo di Statuto deliberato al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale era tenuto a presentarlo alle Camere entro 15 giorni sotto forma di disegno di legge governativo. E nel presentare tali disegni il Governo si riservò di formulare, nel corso dell'esame parlamentare "eventuali osservazioni in ordine al merito dello statuto medesimo".

Ma è stato principalmente nel passaggio parlamentare che si sono concentrati i condizionamenti alle scelte compiute dai "costituenti" regionali: nel corso delle procedure informali adottate dalla I commissione del Senato (chiamata ad esaminare gli Statuti in sede referente), ai rappresentanti delle Regioni interessate sono state formulate dai diversi relatori numerose richieste di modifica dei testi adottati, molte delle quali, da quelle attinenti la disciplina dei referendum regionali<sup>5</sup> a quelle sull'estensione delle inchieste consiliari a quelle riguardanti le

---

<sup>2</sup>E la Corte costituzionale, nella sentenza n. 40 del 1972, ebbe a precisare che: "L'espressione 'in armonia', usata nell'art. 123, è tale da ricomprendere così le ipotesi in cui gli statuti sono strettamente subordinati alle norme dettate nel Titolo V della Costituzione, e perciò anche a quelle poste dalle leggi ordinarie ivi espressamente richiamate, come pure, ed a maggior ragione, le ipotesi in cui gli statuti medesimi sono tenuti, in senso più lato, a conformarsi ai principi della disciplina, di grado costituzionale e di grado legislativo, di materie connesse con l'organizzazione interna della Regione. Proprio in quest'ultima accezione, anzi, la formula 'in armonia' è entrata nell'uso legislativo a livello costituzionale, per designare il limite derivante alla legislazione regionale dai principi dell'ordinamento giuridico dello Stato (art. 3 Statuto della Regione della Sardegna, art. 2 Statuto della Regione della Valle d'Aosta, art. 4 statuto della Regione del Trentino-Alto Adige, art. 4 statuto della Regione del Friuli-Venezia Giulia), ed anche, più recentemente, dai principi della legislazione statale sulle singole materie di competenza regionale bipartita (così, l'art. 5 Statuto del Friuli-Venezia Giulia). Deve dirsi, pertanto, che non contrastano con l'art. 123 le disposizioni della legge n. 62 che siano specificative ed applicative di principi costituzionali o che rendano espliciti principi fondamentali della legislazione statale, suscettibili di incidere, gli uni come gli altri, sul contenuto degli statuti".

<sup>3</sup>Sulla natura del procedimento e della legge di approvazione parlamentare si v. U. DE SIERVO, *Gli statuti regionali*, Milano, 1974, p. 101 ss.

<sup>4</sup>Per un commento a questa decisione, che fu molto criticata in dottrina, si v. R. ZACCARIA, *La Corte costituzionale tra la sentenza n. 39 del 1971 e la sentenza n. 40 del 1972: sintomi di un ritorno alla vecchia giurisprudenza in tema di Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 1032 ss.

<sup>5</sup>Nota E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, III ed., Milano, 1976, p. 193 ss. che il Senato ottenne la soppressione del referendum deliberativo (previsto da Lazio e Molise) ritenendolo non conforme a Costituzione, l'eliminazione di limiti al referendum abrogativo in materia di programma-

c.d. norme programmatiche, toccavano indubitabilmente “il merito costituzionale e non la pura legittimità”<sup>6</sup>.

E nessuna Regione, temendo il rifiuto dell’approvazione, ha avuto la forza di resistere a queste pressioni, adeguandosi ai suggerimenti proposti dalla commissione senatoriale e provvedendo ad una seconda deliberazione del testo (in nove Regioni si rese necessario anche un terzo passaggio consiliare), del tutto adesiva rispetto ai rilievi svolti.

I disegni di legge di approvazione degli Statuti furono, infine, deliberati dal Senato nel periodo marzo-aprile 1971, con procedura d’urgenza, e poi dalla Camera – senza modifiche – il 5 maggio 1971; le leggi di approvazione furono pubblicate in data 22 maggio 1971 con l’eccezione degli Statuti abruzzese e calabrese, che furono approvati il 22 luglio 1971 con l. n. 480 e il 28 luglio 1971 con l. n. 519.

Venendo ora alla forma di governo disegnata nei testi statutari si deve osservare che i costituenti regionali scelsero di dare vita ad una forma di governo parlamentare a prevalenza assembleare, all’interno della quale il Consiglio regionale (unico organo dotato dalla Costituzione di poteri normativi) era chiamato non solo a delineare l’indirizzo politico ed amministrativo<sup>7</sup> (rendendo di conseguenza la Giunta mero esecutore di esso) ma anche a svolgere funzioni di alta amministrazione, di programmazione<sup>8</sup> e anche (taluni di essi)<sup>9</sup> di nomina (rispetto agli enti partecipati dalla regione).

Un ruolo “amministrativo” di indubbio rilievo era, all’interno di questa strategia, attribuito alle Commissioni consiliari permanenti, chiamate a vigilare “sull’attuazione delle delibere consiliari e dei piani e programmi regionali, sull’amministrazione regionale, sulla gestione del bilancio e del patrimonio regionale, sull’esercizio delle funzioni delegate agli Enti locali, sul funzionamento degli enti e aziende dipendenti dalla Regione” (art. 16, comma 4, St. Lombardia).

---

zione, espropriazione e limiti alla proprietà fondiaria (a diverso titolo previsti nei testi di Piemonte, Lombardia, Veneto, Toscana, Umbria, Marche, Molise, Campania e Basilicata).

<sup>6</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, I ed., Padova, 1973, p. 45.

<sup>7</sup> Le espressioni usate sono le più varie: taluni Statuti attribuiscono al Consiglio la competenza a determinare l’indirizzo politico e amministrativo (art. 21, St. Toscana; art. 6, St. Lombardia) altri l’indirizzo politico, sociale ed economico (art. 6, St. Lazio) ovvero l’indirizzo sociale e economico (art. 21, St. Marche) ovvero l’indirizzo programmatico (art. 20, St. Campania).

<sup>8</sup> Cfr. l’art. 6, St. Lombardia 1971 il quale prevedeva che: “Il Consiglio regionale determina l’indirizzo politico e amministrativo della Regione e ne controlla l’attuazione; esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite o delegate alla Regione; adempie alle altre funzioni ad esso attribuite dalla Costituzione, dal presente statuto e dalle leggi. Il Consiglio determina gli indirizzi della programmazione regionale; partecipa, anche mediante le proprie commissioni, all’elaborazione dei piani e programmi, generali e settoriali, della Regione; approva i piani e programmi medesimi, nonché i relativi aggiornamenti e variazioni, e ne controlla l’attuazione [...]”.

<sup>9</sup> St. Piemonte, art. 16, lett. o); St. Campania, art. 20, n. 22; St. Lombardia, art. 6, n. 10; St. Veneto, art. 9, comma 1, lett. d).

Questa decisione non era, invero, obbligata dalle scarse disposizioni costituzionali, le quali si limitavano a porre tre principi inderogabili (rappresentatività dell'organo consiliare, art. 121; elezione del Presidente e dei membri di Giunta da parte del Consiglio tra i suoi componenti, art. 122; responsabilità dell'Esecutivo nei confronti dell'Assemblea legislativa almeno nelle ipotesi di cui all'art. 126), lasciando percorribili (secondo i commentatori dell'epoca) un ventaglio di opzioni all'interno della forma di governo parlamentare: dal modello nazionale ad assetti più razionalizzati (ad esempio con l'inserimento della sfiducia costruttiva), dal governo di legislatura (con scioglimento del consiglio contestuale alle dimissioni della giunta) al modello direttoriale elvetico<sup>10</sup>.

In proposito, riteniamo che la forma di governo direttoriale fosse incompatibile con le disposizioni costituzionali allora vigenti: se pure – come correttamente osservava Salvo Andò – si potevano cogliere analogie tra la formazione della Giunta regionale e la formazione del Consiglio federale elvetico (non avendo il Presidente della Regione e quello del Consiglio federale voce in capitolo nella nomina degli altri membri dell'Esecutivo) e se, ugualmente, il Presidente del Consiglio federale è Presidente della Confederazione così come il Presidente della Giunta regionale è presidente della Regione<sup>11</sup>, tuttavia la possibilità di revoca del Governo regionale ventilata dal comma 1 del vecchio art. 126 Cost. (che ipotizzava la possibile sostituzione da parte del Consiglio, su invito del Governo statale, del Presidente o la Giunta nel caso in cui avessero compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge) si poneva in contrasto con il modello elvetico nel quale i consiglieri federali restano in carica per tutta la durata della legislatura e non sono in alcun modo revocabili<sup>12-13</sup>.

E, per altro verso, quella parlamentare è stata una scelta consapevole, dettata dalla considerazione che il principio democratico imponesse il rafforzamento

---

<sup>10</sup> Cfr. F. BASSANINI, *L'attuazione*, cit., p. 47 ss.; LEVI F., *Prime considerazioni sulla forma di governo secondo gli statuti regionali*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 2460 ss. il quale escludeva, peraltro, che fosse possibile la soluzione direttoriale; S. ANDÒ, *Autonomia statutaria*, cit., p. 990 il quale riteneva possibile l'adozione di una forma di governo parlamentare in senso proprio, parlamentare di tipo assembleare o direttoriale in quanto sistemi "caratterizzati da una situazione di fiducia, intesa l'espressione in senso a tecnico tra i due organi, che nei primi due sistemi è permanente per tutta la legislatura, nel terzo si manifesta solo in occasione della elezione del governo"; A. D'ATENA, *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 327.

<sup>11</sup> S. ANDÒ, *Autonomia statutaria*, cit., pp. 992-993.

<sup>12</sup> Mi pare cogliere nel segno G. MEALE, *Principi di diritto regionale*, Bari, 1980, p. 274 quando afferma che l'art. 126 Cost. "nel riconoscere un potere di sostituzione dell'esecutivo regionale per invito del governo, presuppone già, in capo al Consiglio, l'esistenza di un potere di incidenza e controllo esercitato normalmente sull'attività dell'organo stesso".

<sup>13</sup> Sulla irrevocabilità dei consiglieri federali si rinvia a M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Svizzera*, in *Costituzioni comparate*, Torino, 2017, p. 132 ss., la quale ricorda che anche nel caso in cui l'Assemblea federale abbia colpito con un voto di sfiducia la presentazione del rapporto annuale di gestione non deriva obbligo di dimissioni per l'Esecutivo.

dell'organo direttamente rappresentativo del corpo elettorale e che, nel clima di parlamentarismo compromissorio che si respirava in quegli anni, il Consiglio avrebbe potuto rendere possibili accordi e mediazioni tra le forze politiche<sup>14</sup>.

Nel disegno realizzato dai primi costituenti regionali, che vede la centralità dell'organo rappresentativo, la Giunta non è organo di mera amministrazione ma è chiamata ad attuare e specificare<sup>15</sup> l'indirizzo politico/amministrativo elaborato in sede consiliare (predisponendo il progetto di bilancio e di consuntivo, presentando al Consiglio piani e programmi, sovrintendendo agli uffici regionali) mentre la sua organizzazione è (superando il modello assessorile delineato dalla l. n. 62 del 1953 e dagli Statuti speciali) improntata al principio di collegialità<sup>16</sup>.

L'applicazione pratica di questi principi avrebbe, peraltro, visto una forte crescita dei poteri giuntali di indirizzo, l'indebolimento della centralità consiliare (con le assemblee regionali ridotte ad organi di mera registrazione di accordi tra i partiti)<sup>17</sup> e la collegialità della Giunta una chimera mai realizzata per diversi ordini di motivi<sup>18</sup>.

## 2. Il rapporto Giunta/Consiglio

Il rapporto tra Legislativo ed Esecutivo aveva inizio con l'elezione del Presidente e degli altri membri di Giunta: la formazione del Governo regionale non era seguita da una votazione di tipo fiduciario (come avviene a livello statale) ma

---

<sup>14</sup>L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 201. Sottolinea GIULIANO AMATO, *Commento*, cit., p. 6 come l'istanza presidenziale, mirante ad una dislocazione del potere politico al vertice dell'organizzazione regionale e a vedere il Consiglio come sede di approvazione di indirizzi elaborati dalla Giunta sia uscita sconfitta dalle discussioni statutarie.

<sup>15</sup>Cfr. G. CHEVALLARD, *La posizione*, cit., p. 918; G. MEALE, *Principi di diritto regionale*, cit., p. 281.

<sup>16</sup>Art. 25, St. Lombardia: "L'attività della Giunta è collegiale, ferme restando l'attribuzione e le responsabilità dei singoli assessori secondo quanto disposto dal primo comma dell'art. 23 del presente statuto"; art. 41, St. Liguria: "La Giunta opera collegialmente, regola il proprio funzionamento interno, e, ripartisce eli incarichi ai suoi componenti anche sulla base di raggruppamenti di attività omogenee"; art. 41, St. Puglia: "L'attività della Giunta è collegiale"; art. 45, St. Toscana ("Le attività conseguenti alle competenze della Giunta sono svolte collegialmente. Ciascun componente la Giunta può essere incaricato da quest'ultima di seguire determinate questioni attinenti all'attività regionale, riferendo continuamente su di esse, facendo proposte di intervento e curando l'esatta esecuzione delle decisioni della Giunta").

<sup>17</sup>G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale*, in *Enc. giur.*, Vol. XIV, Roma, 1989, p. 4 il quale imputa soprattutto alla legislazione regionale e statale sulla ripartizione di competenze il ridimensionamento della centralità consiliare.

<sup>18</sup>M. CARLI, *Commento agli artt. 121 e 122*, in G. BRANCA-PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, p. 89 ss.

preceduta da un dibattito consiliare, avente per oggetto un documento nel quale la maggioranza presentava il proprio programma di governo<sup>19</sup>.

Unitamente al già menzionato documento programmatico gli Statuti prevedevano la presentazione di una lista nella quale dovevano essere indicati sia il candidato alla presidenza sia gli altri membri di Giunta; qualche carta statutaria<sup>20</sup> giungeva a sancire la necessaria previa approvazione (sempre a scrutinio palese) del predetto documento.

Si procedeva, quindi, al momento elettorale, diviso, nella maggior parte delle Regioni, in due momenti: dapprima l'elezione a maggioranza assoluta del Presidente (con ricorso ad eventuale ballottaggio se dopo la seconda votazione nessun candidato avesse raggiunto il quorum) e, immediatamente dopo, l'elezione degli altri componenti la Giunta<sup>21</sup>.

Questa soluzione, che indubbiamente mirava a distinguere la posizione del Presidente da quella del resto della Giunta, non venne, invece, adottata negli Statuti di Campania (art. 34), Liguria (art. 38), Marche (art. 23), Molise (art. 21) e Veneto (art. 26), che prescrivevano l'elezione congiunta di tutta la Giunta con una votazione su unica lista, bloccata e collegata al documento programmatico.

Una variante era contenuta nei documenti statutari di Calabria (art. 18, comma 2) e Lazio (art. 23, comma 2), i quali disponevano l'elezione separata di ogni singolo assessore.

La modalità di votazione era quella a scrutinio palese (in contrasto con le previsioni della legge Scelba) e, talvolta, con la previsione dell'appello nominale; derogava a questa lo Statuto abruzzese (art. 39) il quale prevedeva che entrambe le elezioni si svolgessero a scrutinio segreto mentre gli Statuti di Calabria (art. 18, comma 5), Emilia-Romagna (art. 28), e Lazio (art. 23, comma 5) rendevano possibile procedere con voto a scrutinio segreto qualora fosse richiesto dalla maggioranza dei consiglieri.

Una volta eletta, la Giunta avrebbe dovuto restare in carica fino al termine della legislatura a meno che non intervenissero degli eventi tali da incrinare il

<sup>19</sup> Nei testi variamente denominato come documento programmatico, proposte politico-programmatiche, linee politiche e amministrative etc.

<sup>20</sup> Ad es. l'art. 23, St. Lazio il quale rendeva necessaria anche l'indicazione dei settori omogenei ai quali i membri di giunta sarebbero stati incaricati; analogamente l'art. 21, St. Calabria: *“Il Presidente e i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio con votazione palese. La votazione è preceduta: 1) da un dibattito politico; 2) dalla determinazione del numero degli assessori da eleggere, con votazione palese a maggioranza dei consiglieri assegnati; 3) dalla presentazione da parte di uno o più gruppi di proposte politico-programmatiche accompagnate dall'indicazione dei candidati alla Presidenza ed alla Giunta, con la specificazione dei dipartimenti, per settori omogenei, dei quali i membri della Giunta saranno incaricati; 4) dalla votazione palese dei documenti proposti con l'intervento di almeno i due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione e a maggioranza assoluta dei voti”*.

<sup>21</sup> Siffatta modalità è disciplinata negli Statuti di Abruzzo (art. 39), Basilicata (art. 34), Calabria (art. 18), Emilia-Romagna (artt. 28-29), Lazio (art. 23), Lombardia (art. 23), Piemonte (art. 32), Puglia (art. 40), Toscana (art. 37), Umbria (art. 24).

rapporto (di natura fiduciaria come vedremo tra poco) che la legava al Consiglio, portando ad una vera e propria crisi di governo che, normalmente, si risolveva con le dimissioni del Presidente (o di una certa quota dei membri di Giunta) e la formazione di un nuovo Esecutivo.

Il forte legame fra Giunta e Consiglio veniva anche ribadito dalle norme di alcuni Statuti che affidavano allo stesso organo legislativo la fissazione degli incarichi assessorili: così lo Statuto della Lombardia, all'art. 23, rinviava al Consiglio la determinazione diretta degli incarichi degli assessori, finendo, di riflesso, con l'attribuire ai medesimi un'autonomia particolarmente accentuata<sup>22</sup>.

Si deve, peraltro, osservare che tutte le carte statutarie contemplavano la responsabilità politica dell'Esecutivo nei confronti del Legislativo (esplicitata dalla formula: "*Il Presidente della Giunta e la Giunta rispondono del proprio operato di fronte al Consiglio*") e che il Consiglio poteva azionare detta responsabilità portando alla caduta di un governo regionale incapace di raggiungere gli obiettivi programmatici o espressione di una maggioranza non più sussistente.

Lo strumento tecnico con il quale il Consiglio poteva porre termine all'esperienza di una Giunta era diversamente denominato: mentre lo Statuto ligure (art. 40), quello molisano (art. 25) e quello piemontese (art. 33)<sup>23</sup> introducevano (più correttamente) l'istituto della "*mozione di sfiducia*", in tutti gli altri si disciplinava la "*mozione di revoca*".

Sebbene in termini generali l'istituto della revoca implichi, di norma, la cessazione dall'ufficio per motivi giuridici, negli Statuti esso "era comunemente e sostanzialmente inteso come motivato da ragioni di carattere politico-fiduciario"<sup>24</sup> e, per tale motivo, non vi erano differenze sostanziali tra questi istituti che, invero, erano disciplinati in modo del tutto analogo (e ricalcati sulla falsariga dell'art. 94 Cost.)<sup>25</sup> e, producevano i medesimi effetti ovvero la cessazione/decadenza dalle funzioni con effetto immediato.

A seguito dell'approvazione di una siffatta mozione la Giunta cessata (sfiduciata ovvero revocata) restava in carica per il disbrigo degli affari correnti, in attesa dell'elezione dei nuovi organi esecutivi.

---

<sup>22</sup> F. MUSELLA, *Governi monocratici*, Bologna, 2009, p. 195.

<sup>23</sup> Questa disposizione presentava l'ulteriore peculiarità di contemplare (al comma 6) un surrogato dell'istituto della sfiducia costruttiva, rendendo comunque necessarie ulteriori votazioni per l'elezione del Presidente e della Giunta: "*La mozione di sfiducia, se presentata da un terzo dei Consiglieri, può contenere la proposta di nuove linee politico-amministrative, di un nuovo Presidente e di una nuova Giunta. In questo caso, l'approvazione della mozione con la maggioranza sopra richiesta comporta il passaggio immediato alla votazione per l'elezione del nuovo Presidente e quindi della nuova Giunta, secondo la procedura prevista dall'art. 32*".

<sup>24</sup> Così SPAGNA MUSSO, *Corso*, cit., p. 48.

<sup>25</sup> E quindi: sottoscrizione di una proposta motivata da parte di una minoranza qualificata dei consiglieri – da 1/3 a 1/4 –; voto palese o per appello nominale; approvazione a maggioranza assoluta; previsione di un intervallo temporale tra presentazione e votazione.

Quanto agli strumenti offerti alla Giunta per mettere pressione al Consiglio, invece, si segnala che solo tre Statuti (Molise<sup>26</sup>, Puglia<sup>27</sup>, Umbria<sup>28</sup>) attribuivano alla Giunta il potere di porre la questione di fiducia, senza peraltro specificare nel dettaglio l'istituto, che era oggetto di successiva regolamentazione da parte del regolamento consiliare.

Alla luce delle sopradescritte disposizioni non possono esservi, dunque, dubbi in ordine al fatto che, indipendentemente dalla terminologia utilizzata e dall'assenza di una mozione di fiducia iniziale, tra la Giunta e il Consiglio si venisse ad instaurare un rapporto di fiducia, del tutto omologo a quello a quello sussistente tra Governo e Parlamento al livello nazionale<sup>29</sup>.

### *3. Status e attribuzioni del Presidente della Giunta*

Il Presidente della Giunta doveva essere scelto all'interno del Consiglio e, pertanto, per esso valevano le medesime cause di ineleggibilità e di incompatibilità previste dalla legge statale per i consiglieri; analogo discorso si deve fare riguardo alle prerogative (in particolare l'insindacabilità per le opinioni espresse – limitata però alle funzioni svolte in qualità di consigliere – e i voti espressi).

Quanto all'indennità, le carte statutarie rinviavano a successive leggi per la definizione delle voci e dell'importo.

L'ipotesi delle dimissioni e delle altre forme di decadenza era declinata in modo simile: la quasi totalità degli Statuti prevedevano che la cessazione per qualunque motivo dalla carica del Presidente facesse venire meno l'intera Giunta (es. St. Emilia Romagna, art. 33; St. Liguria, art. 39; St. Lombardia, art. 31; St. Molise, art. 26; St. Piemonte, art. 35; St. Puglia, artt. 45-47; St. Toscana, art. 41; St. Veneto, art. 28), portando a nuove elezioni dell'intero Esecutivo da parte del Consiglio.

---

<sup>26</sup> St. Molise, art. 25, comma 3: *“La Giunta ed il suo Presidente decadono altresì dall'ufficio quando, su una questione di fiducia, il Consiglio abbia espresso voto contrario”*.

<sup>27</sup> St. Puglia, art. 45, comma 5: *“Le dimissioni del Presidente e della Giunta non sono obbligatorie per voto contrario del Consiglio su una proposta della Giunta; il Presidente può subordinare la permanenza in carica all'accoglimento della proposta in discussione”*.

<sup>28</sup> St. Umbria, art. 51, comma 4: *“Le dimissioni del Presidente e della Giunta non sono obbligatorie per voti contrari del Consiglio su una proposta della Giunta. Il Presidente può tuttavia, su delibera della Giunta, subordinare la sua permanenza in carica e quella della Giunta all'accoglimento di sue proposte, con i limiti stabiliti dal Regolamento interno”*.

<sup>29</sup> Peraltro, mi sembra corretta e condivisibile l'osservazione di PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 207 secondo cui “sulla carta” la fiducia del Consiglio non aveva ad oggetto la politica generale della Giunta ma i componenti della Giunta stessa in quanto destinati ad eseguire l'indirizzo politico ed amministrativo elaborato in sede consiliare. Sulla sussistenza del rapporto fiduciario si v. anche MEALE, *Principi*, cit., p. 267 ss. che parla di rapporto di fiducia atipico.

Passando ora al versante delle attribuzioni occorre premettere che laddove nei dibattiti (politici e dottrinali) che avevano preceduto la redazione delle carte statutarie si erano contrapposti due modelli organizzativi di Esecutivo regionale<sup>30</sup>, l'uno a tendenza monocratica (con contestuale contenimento del ruolo dell'organo collegiale e assessori nominati su designazione del presidente) e l'altro collegiale puro (con concentrazione nella giunta di tutte le funzioni di coordinamento, direzione e vigilanza e contestuale compressione dei poteri presidenziali), i testi approvati videro la prevalenza del modello collegiale.

Non deve tuttavia omettersi che, sebbene gli Statuti attribuissero all'organo collegiale le principali funzioni di promozione ed attuazione dell'indirizzo politico (determinato dal Consiglio) e ponessero il principio di collegialità dell'attività dell'organo, al contempo al Presidente erano riconosciute significative attribuzioni.

Tutti i testi attribuivano alla Giunta le principali funzioni deliberative:

- a) predisporre il bilancio di previsione ed il conto consuntivo da presentare in Consiglio;
- b) predisporre i programmi ed i piani della Regione e curarne l'attuazione;
- c) dare esecuzione ai provvedimenti del Consiglio;
- d) amministrare il demanio ed il patrimonio regionali;
- e) deliberare i contratti;
- f) deliberare in materia di liti attive e passive, di rinunce e transazioni;
- g) deliberare sui ricorsi alla Corte costituzionale;
- h) sovrintendere alla gestione dei servizi pubblici regionali e vigilare sugli enti e aziende dipendenti dalla Regione o con partecipazione regionale;
- i) esercitare tutte le altre attribuzioni e funzioni amministrative non demandate (dalla Costituzione o dallo Statuto) alla competenza del Consiglio regionale.

All'interno di questa struttura di tipo collegiale il Presidente si configurava come l'unico organo dotato di rilevanza esterna dal momento che agli assessori erano attribuiti solo compiti istruttori ed esecutivi delle delibere collegiali; veniva, così, respinto il modello organizzativo che caratterizzava le Regioni a Statuto speciale, nelle quali si era accolta una struttura articolata in apparati assessorili simile a quella ministeriale<sup>31</sup>.

Invero, ben presto i dati normativi sarebbero stati superati da una prassi nella quale l'autonomia degli assessori rispetto al Presidente di Giunta (favorita dalle logiche dei governi di coalizione) si sarebbe gradualmente imposta, dando vita a quello che è stato definito come feudalesimo assessorile e che avrebbe ri-

---

<sup>30</sup>PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 257 ss.

<sup>31</sup>R. TOSI, *Art. 121 e 122*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 739.

dotto il Presidente a meri compiti “di coordinamento fra i componenti della giunta, che, vista la natura eterogenea delle coalizioni di governo, si traduceva spesso in una faticosa attività di mediazione politica”<sup>32</sup> e la Giunta ad organo chiamato a ratificare decisioni già adottate dai diversi componenti; per dirla con Pastori: “lo stato di estesa frammentazione dell’apparato regionale determinava spinte centrifughe nello svolgimento quotidiano dell’azione di giunta, cosicché la giunta rischiava di divenire sempre più il luogo di registrazione (e tutt’al più di freno, ma non di elaborazione) di iniziative e provvedimenti nati nei diversi assessorati”<sup>33</sup>.

Quanto alle attribuzioni presidenziali possiamo prendere come esempio tipico l’art. 47 St. toscano, il quale statuiva che il Presidente della Giunta: “a) *rappresenta la Regione*; b) *promulga le leggi e i regolamenti regionali*; c) *convoca e presiede la Giunta e ne stabilisce l’ordine del giorno tenendo conto delle proposte dei componenti la Giunta*; d) *dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione essendone responsabile verso la Giunta e il Consiglio e uniformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica*; e) *rappresenta in giudizio la Regione e promuove davanti alle autorità giudiziarie i provvedimenti cautelativi e le azioni possessorie, riferendone alla Giunta nella prima adunanza*; f) *designa uno dei componenti la Giunta a sostituirlo in caso di impedimento, con decreto da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione*; g) *esercita le altre attribuzioni espressamente conferitegli dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi regionali*”.

Tra le attribuzioni conferite direttamente dalla Costituzione il compito più rilevante era, senza dubbio, quello di dirigere le funzioni amministrative delegate dallo Stato, ai sensi dell’art. 121, comma 4, Cost. Taluni documenti statutari (Puglia, Toscana e Umbria) precisavano che il Presidente era responsabile (anche) nei confronti del Consiglio regionale per l’esercizio della precitata competenza, sul corretto presupposto che la delegazione delle attività avesse come destinatario diretto l’ente regione<sup>34</sup>.

Solo una minoranza di carte si spingevano oltre nel rafforzare le competenze presidenziali:

– l’art. 54, comma 1, lett. i) dello St. Umbria poneva in capo al Presidente di Giunta la competenza ad attribuire “*le varie competenze ai componenti la Giunta*” e, ancora più esplicitamente, lo Statuto piemontese prevedeva (art. 36, commi 4 e 5) che “*Il Presidente assegna ad ogni Assessore funzioni ordinate organicamente per gruppi di materie. Il Presidente ha altresì facoltà di modificare l’attribuzione dei compiti e delle funzioni di ogni Assessore ogni qualvolta, per motivi di*

<sup>32</sup>F. MUSELLA, *Governi monocratici*, cit., p. 199.

<sup>33</sup>G. PASTORI, *Il caso della regione Lombardia*, in SIDOTI F. (a cura di), *L’organizzazione e il personale delle Regioni*, Milano, 1979, p. 190.

<sup>34</sup>Per tale motivo L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 263 riteneva che il principio esplicitato in questi Statuti fosse da ritenere applicabile a tutte le regioni.

*coordinamento e funzionalità, ne ravvisi l'opportunità. Di entrambe queste determinazioni il Presidente della Giunta dà comunicazione al Consiglio*"; in modo simile l'art. 18, comma 1, St. Calabria per il quale *"La Giunta opera collegialmente e il Presidente ripartisce fra i suoi componenti gli incarichi, raggruppandoli in dipartimenti per settori omogenei*; più debole (dal punto vista dei poteri presidenziali) la formulazione dell'art. 42, St. Liguria in base al quale il Presidente era incaricato di proporre *"alla Giunta la ripartizione degli incarichi"*;

– l'art. 30, comma 3, St. veneto e l'art. 36, comma 3, St. piemontese affidavano al Presidente la designazione del Vicepresidente, chiamato a sostituirlo in caso di assenza o inadempimento;

– l'art. 47 St. abruzzese stabiliva che il Presidente *"provvede, con propria ordinanza, alla tutela in via amministrativa del demanio e del patrimonio della Regione"*.

Un discorso a parte deve essere svolto per quanto riguarda la rilevante funzione di *direzione degli uffici e servizi regionali* che – seguendo l'esempio offerto dall'ordinamento siciliano e valdostano<sup>35</sup> – era conferita dalla maggioranza degli Statuti all'organo monocratico: le carte di Abruzzo (art. 47, lett. d), Calabria (art. 29, comma q, lett. f<sup>36</sup>), Lazio (art. 21, comma 1, n. 5), Liguria (art. 42, comma 2), Piemonte (art. 41, comma 3), Puglia (art. 51, lett. f), Umbria (art. 54, lett. f) e Veneto art. 30, comma 2), chiamavano il Presidente ad assumere la veste di capo dell'amministrazione regionale (dirigendo o sovrintendendo agli uffici) e dunque a svolgere funzioni direttive e di vigilanza nei confronti dell'intero apparato amministrativo<sup>37</sup>.

Confusione regnava nell'ordinamento di Basilicata e Molise in quanto vi erano due norme tra loro contraddittorie: da un lato si attribuiva alla Giunta il compito di sovrintendere agli uffici regionali (art. 31, comma 1, n. 7, St. Basilicata e 22, comma 1, lett. a), St. Molise) e, dall'altro al Presidente il compito di dirigere gli uffici regionali (art. 33, comma 1, n. 4, St. Basilicata; art. 30, comma 1, lett. g), St. Molise<sup>38</sup>).

I restanti Statuti (Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche<sup>39</sup>, Toscana) ponevano, invece, questa funzione in capo all'intera Giunta.

La dottrina regionalista raggruppava le citate attribuzioni presidenziali in tre gruppi:

<sup>35</sup> Art. 21, comma 1, St. Sicilia e art. 34, comma 1, St. VdA.

<sup>36</sup> Disposizione particolare questa, che prevedeva un coinvolgimento degli assessori; questo il testo: *"f) sovrintende agli uffici e servizi regionali anche a mezzo dei membri della Giunta limitatamente al ramo di amministrazione a cui ciascuno è preposto"*.

<sup>37</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 260 ss.

<sup>38</sup> Con la precisazione che nello Statuto molisano i termini erano invertiti: la Giunta dirige e il Presidente era chiamato a sovrintendere.

<sup>39</sup> L'art. 31, comma 1, n. 6, St. marchigiano attribuiva, invero, al Presidente il compito di coordinare *"l'azione amministrativa sulla base delle deliberazioni della Giunta"*.

a) *attribuzioni legate alla qualifica di Presidente della Regione e suo rappresentante istituzionale*, all'interno delle quali si collocavano le funzioni di promulgazione, emanazione, rappresentanza legale, indizione dei referendum, etc. Dette competenze si caratterizzavano per il fatto che il loro esercizio tendeva "a soddisfare interessi che non coincidono con quelli imputabili alle sole forze regionali di maggioranza bensì con gli interessi dell'intero ordinamento regionale unitariamente considerato e quindi anche delle stesse forze regionali di minoranza"<sup>40</sup> necessitando di un elevato grado di imparzialità;

b) *attribuzioni legate alla posizione di Presidente dell'organo collegiale*, all'interno della quale si inserivano i poteri di funzionamento dell'organo quali la convocazione, la fissazione dell'ordine del giorno, la conduzione delle discussioni collegiali e la formulazione di proposte di deliberazione nonché il potere di designazione del proprio sostituto in caso di impedimento.

Nello svolgere detti compiti il Presidente operava nella sua qualità di esponente della maggioranza, incaricato di mantenere l'unità dell'indirizzo politico e quindi portatore di interessi parziali.

Secondo un'opinione dottrinale (alla quale crediamo di aderire)<sup>41</sup> erano da ritenersi comprese all'interno di questo secondo gruppo di attribuzioni anche le funzioni di coordinamento e direzione dell'attività politico-amministrativa giuntale, con conseguente facoltà per il Presidente di adottare direttive (politiche ed amministrative) ed istruzioni al fine di assicurare un omogeneo sviluppo dell'azione amministrativa regionale<sup>42-43</sup>.

Si noti che tale funzione era espressamente declinata solo in alcune carte: ai sensi dell'art. 40 dello St. Campania il Presidente "*coordina l'attività della Giun-*

<sup>40</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Corso*, cit., p. 256.

<sup>41</sup> Lo affermavano già L. GIOVENCO, *L'ordinamento regionale*, Napoli, 1967 p. 51 e G. CHEVALLARD, *La posizione*, cit., p. 920; dopo la promulgazione degli Statuti la tesi è ripresa da F. ROVERSI MONACO, *Commento allo statuto della regione Emilia-Romagna*, Milano, 1972, p. 103 ss. e E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1971, p. 131.

<sup>42</sup> P. GIOCOLI NACCI-G. MEALE, *Commento allo statuto della regione Puglia*, Milano, 1973, p. 267 reputavano non vincolanti dette direttive; precisava, invece, E. SPAGNA MUSSO, *Corso*, cit., p. 188, che il principio di collegialità, affermato con speciali vigore in alcuni Statuti (ad es. Lombardia, Emilia-Romagna e Campania) non entrava in collisione "con la direzione e il coordinamento dell'attività dei singoli componenti la giunta ma importa solo che la direzione e il coordinamento si svolgano nell'ambito degli indirizzi deliberati collegialmente dalla stessa giunta".

<sup>43</sup> Osservavano P. GIOCOLI NACCI-G. MEALE, *Commento allo statuto della regione Puglia*, cit., p. 267, che detto potere di direzione e coordinamento non poteva estendersi, per le regioni ad autonomia ordinaria, sino a dirimere gli eventuali conflitti di attribuzione tra gli assessori, essendo gli stessi privi di competenza esterna. In senso contrario si era espresso G. CHEVALLARD, *La posizione*, cit., p. 923. Più riduttiva l'interpretazione di F. LEVI, *Commento allo statuto della regione Piemonte*, Milano, 1975, p. 172, il quale rilevava che la direzione e il coordinamento si risolvevano "nella facoltà del Presidente di partecipare alle attività preparatorie delle scelte e delle deliberazioni della Giunta, in concorso con i singoli assessori".

ta e ne assicura l'unità di indirizzo"; per l'art. 30, comma 2, St. Veneto "Convoca la Giunta regionale, la presiede e ne coordina l'azione amministrativa"; per l'art. 51, St. Puglia "convoca e presiede la Giunta regionale, ne fissa l'ordine del giorno, ne dirige e coordina l'attività"; per l'art. 21, comma 1, n. 5, St. Lazio "convoca, fissandone l'ordine del giorno, la Giunta; la presiede, ne coordina l'attività"; infine, ai sensi dell'art. 36, comma 2, St. Piemonte (senza dubbio la norma più articolata): "Il Presidente dirige e coordina l'attività della Giunta e assicura l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo e la collegiale responsabilità di decisione della stessa".

Ulteriori poteri impliciti erano ritenuti quello di sospensione e avocazione alla Giunta di decisioni assessorili che avrebbero potuto compromettere l'unità di indirizzo politico dell'organo di governo<sup>44</sup>.

c) una posizione autonoma (quasi si trattasse di un *tertium genus* di attribuzioni) era, infine, riservata ai *compiti di direzione amministrativa* (relativa a funzioni proprie delle Regioni o delegate dallo Stato).

#### 4. La posizione del Presidente nell'ordinamento regionale e nell'ambito dell'organo collegiale

La dottrina regionalista ha posto particolare attenzione nell'esaminare la posizione del Presidente, emergente dagli Statuti del 1971, sia all'interno dell'ordinamento regionale sia nei rapporti interni alla Giunta.

In ordine alle prima delle due questioni non poteva sfuggire ai commentatori l'ambiguità (se non l'ambivalenza) delle funzioni rivestite dal Presidente, chiamato, per un verso (nella sua qualità di Presidente di Giunta), a offrire prestazioni politiche (e dunque parziali) in quanto massimo esponente della maggioranza di governo e attuatore del suo indirizzo politico e, per altro verso (nella sua qualità di Presidente della Regione), a rendere prestazioni di garanzia (e dunque imparziali) in quanto portatore di interessi unitari dell'intero ordinamento regionale e quindi anche delle minoranze consiliari.

La maggioranza degli Autori concordava sul fatto che l'ufficio di Presidente regionale non era equiparabile a quello del Presidente della Repubblica e ciò per due ordini di motivi:

i. in primo luogo, l'organizzazione regionale non necessitava di un organo *super partes* con funzioni di garanzia istituzionale; la funzione di garanzia del corretto funzionamento delle istituzioni regionali era, invece, attribuita allo Sta-

---

<sup>44</sup>L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 266 il quale riteneva il Presidente "legato agli assessori da un rapporto di direzione mediante il quale i titolari di ogni assessorato possono essere costretti all'osservanza del principio collegiale ed alla fedele esecuzione delle decisioni della Giunta, ben più concretamente di quanto si verifici in seno al Governo nazionale".

to “attraverso il meccanismo dei controlli che trova nei giudizi della Corte costituzionale e nella possibilità di scioglimento del Consiglio regionale – rimessa al Capo dello Stato – i suoi meccanismi sanzionatori più evidenti”<sup>45</sup>;

ii. secondariamente, il Presidente di Giunta non avrebbe mai potuto considerarsi estraneo (fatta salva l’ipotesi degli atti dovuti) ai rapporti tra forze politiche di maggioranza e di minoranza e quindi sempre uomo di parte, particolarmente sensibile ai fini politici che la sua maggioranza intende perseguire<sup>46</sup>.

Anche lo studioso che maggiormente ha evidenziato il dualismo di compiti collegato alle due qualifiche fondamentali<sup>47</sup>, finiva per dovere ammettere che il legame con le forze politiche di maggioranza (che lo avevano eletto e lo potevano revocare) permaneva anche nel momento in cui il Presidente era chiamato a realizzare la tutela di interessi che nulla avevano a che fare con l’attuazione dell’indirizzo politico; egli concludeva il proprio ragionamento così: “in definitiva, egli anche quando agisce come presidente della regione mantiene immutata la sua natura di organo di direzione politica dal momento che s’identifica ugualmente con le forze di cui sono espressione giunta regionale e maggioranza del consiglio regionale”<sup>48</sup>.

Il secondo tema su cui si è concentrata l’attenzione della dottrina dopo l’entrata in vigore degli Statuti ordinari è stato quello relativo alla posizione occupata dal Presidente all’interno della Giunta. In linea astratta la posizione del Presidente rispetto agli altri membri di giunta avrebbe potuto oscillare all’interno di tre possibili soluzioni:

- semplice primazia legata alla presidenza di un organo collegiale ovvero posizione di *primus inter pares*;
- preminenza, in parte di natura politica e in parte di natura giuridica, ovvero posizione di *primus super pares*;
- supremazia ovvero sovraordinazione gerarchica rispetto agli altri componenti del collegio.

---

<sup>45</sup> F. CUOCOLO, *Commento allo statuto della regione Liguria*, Milano, 1973, p. 329.

<sup>46</sup> Questa la tesi sostenuta da L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 259. Analogamente, sia pure con riferimento alle sole regioni speciali S. BARTOLE, *Giunta regionale*, cit., p. 23 a detta del quale “Il presidente è organo strettamente legato all’indirizzo politico di maggioranza, responsabile dinanzi al consiglio che lo elegge di tutte le sue iniziative, senza alcuna eccezione. 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 [...]”.

<sup>47</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Corso*, cit., p. 253 ss.

<sup>48</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Corso*, cit., p. 262 che poneva il tema della idoneità del presidente della regione ad esercitare in modo corretto entrambe le categorie di attribuzioni di cui era dotato.

La più parte dei commentatori giungeva a ritenere che il Presidente godesse di una posizione di preminenza nei confronti degli assessori ma che questa non si traducesse, invece, in una forma di supremazia gerarchica<sup>49</sup>.

La prima soluzione, che vedeva il Presidente della Giunta omologato al Presidente del Consiglio, era da ritenersi esclusa sia per il fatto che al Presidente erano attribuiti poteri a carattere esclusivo sia per il fatto che le sue dimissioni avrebbero portato alla crisi dell'intero Esecutivo regionale.

Quanto alla preminenza giuridica sugli altri membri di giunta, essa era avvalorata da due ordini di considerazioni: per un verso, proprio dal rilevante corredo di attribuzioni e strumenti che ponevano il Presidente nelle condizioni di coordinare e indirizzare l'attività politico-amministrativa della Giunta e dei membri di essa<sup>50</sup> e, per altro verso, dal dato che gli assessori non avevano la qualifica di organi esterni (come avveniva, all'opposto, nelle Regioni ad autonomia differenziata).

Altro discorso, invece, per quanto riguardava la preminenza politica, insita nel fatto che la scelta del Presidente avrebbe dovuto cadere su un politico di prestigio, in grado di svolgere la funzione di compattatore della maggioranza e il Presidente non poteva non avere un ruolo di rilievo nella formazione della giunta e nella ripartizione degli incarichi tra gli assessori.

Invero, la prassi applicativa avrebbe presto smentito quest'ultima affermazione e la preminenza politica del capo della Regione si sarebbe arenata sulle logiche dei governi di coalizione, sull'instabilità giuntale e sull'incapacità del vertice dell'Esecutivo di contrastare le spinte centrifughe degli assessori che pur privi della qualifica di organi esterni avrebbero amministrato i settori di amministrazione loro affidati con grande autonomia e avendo come interlocutori privilegiati le commissioni consiliari permanenti.

Era, infine, esclusa da tutti i commentatori l'ipotesi che il Presidente si potesse in una situazione di supremazia gerarchica nei confronti degli assessori, dal momento che ad ostare a siffatta possibilità erano sia la declinazione del principio di collegialità, affermato con diverso vigore negli Statuti di prima generazione sia la posizione costituzionale della Giunta.

---

<sup>49</sup> *Ex multis*, L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 265; F. LEVI, *Commento allo statuto della regione Piemonte*, Milano 1975, p. 173; E. SPAGNA MUSSO, *Corso*, cit., p. 176 ss.

<sup>50</sup> Secondo E. SPAGNA MUSSO, *Corso*, cit., p. 178 "I poteri di proposta e di preposizione dei singoli assessori, di ripartizione degli affari, di direzione e di coordinamento, nell'escludere che possa essere un *primus inter pares*, gli conferiscono in via immediata una preminenza su tutti gli altri organi componenti l'organo esecutivo della regione". Occorre, peraltro, evidenziare che, come si è visto dalla rassegna contenuta nelle pagine precedenti, solo una minoranza di Statuti affidava al Presidente detti poteri di proposta/preposizione degli assessori e di ripartizione degli affari.

## 5. La crisi dell'Esecutivo regionale: dall'attuazione degli Statuti alla novella della legge elettorale regionale del 1995 (c.d. Tatarellum)

### 5.1. L'attuazione statutaria

Si è detto *supra* (§ 4.1) che gli Statuti delle Regioni avevano adottato istituti e disposizioni di tipo assembleare cercando di accentuare la posizione di formale supremazia dei Consigli regionali nei confronti dell'Esecutivo regionale e coinvolgendo le commissioni consiliari nell'approvazione di rilevanti procedimenti amministrativi, mentre la Giunta, caratterizzata dall'applicazione del principio di collegialità, avrebbe dovuto limitarsi all'attuazione dell'indirizzo politico e amministrativo delineato dal Consiglio.

Ma, nell'attuazione pratica, la posizione di centralità del Legislativo rimase sulla carta perché, come ha osservato Carlo Fusaro, "Erano i partiti a garantire la continuità consigli-giunte e a disporre della periodica rimessa in discussione di tale continuità, finendo per esautorare di fatto la centralità dei consigli, esattamente come era stata mortificata la presunta centralità del Parlamento"<sup>51</sup>.

Le Giunte, lungi dall'essere il comitato esecutivo dei Consigli, si sono trovate a godere di una posizione di sensibile autonomia nei confronti del Legislativo e questo per due ordini di motivi: per un verso perché erano i vertici dei partiti a dettare le decisioni dell'Esecutivo regionale, poi ratificate dalle assemblee rappresentative<sup>52</sup>, e, per altro verso, perché, banalmente, l'attività di preparazione e di successiva attuazione di leggi, piani e programmi non poteva non avere nella Giunta la sua naturale fonte<sup>53</sup>.

Gli assessori, da parte loro, hanno visto crescere esponenzialmente il loro ruolo: a causa di convergenti contingenze pratiche (la necessità di migliorare l'efficienza e l'organizzazione dei lavori della Giunta) e di fattori politici (legati alla natura coalizionale delle maggioranze consiliari), i componenti di Giunta si sono ritagliati uno spazio crescente<sup>54</sup> sia nell'attività di istruzione ed esecuzione delle delibere sia nello svolgimento di attività amministrative ad efficacia esterna (per delega del Presidente di Giunta o da parte della legislazione regionale) sia nell'emaneazione degli atti di spesa, portando a quello che è stato definito feudalesimo assessorile<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI-S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004, p. 169. Medesime considerazioni sono espresse da R. BIFULCO, *Le Regioni*, Bologna, 2004, p. 45.

<sup>52</sup> M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Roma, 2010, p. 39.

<sup>53</sup> M. CARLI, *Art. 121-122*, in *Le Regioni, le Province, i Comuni*, tomo II, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, p. 99.

<sup>54</sup> In tal senso anche G. CREPALDI, *L'assessore regionale*, Torino, 2004, p. 126.

<sup>55</sup> Scrivevano a tale proposito T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1992, 83 che "non di rado si manifestano atteggiamenti diffusi di ministri ed assessori, come

In tale contesto si è assistito al depotenziamento del ruolo del Presidente di Giunta, dovuto a diversi concomitanti elementi:

- i) alla sua subordinazione al sistema dei partiti (e soprattutto alla maggioranza che lo appoggiava);
- ii) alla mancanza di strumenti giuridici per imporre la sua direzione ed il suo coordinamento agli assessori;
- iii) allo scarso rilievo e visibilità politica di coloro che hanno occupato la carica (fatte salve rare eccezioni);
- iv) allo spostamento del potere decisionale dalla Giunta ai singoli settori di amministrazione<sup>56</sup>;
- v) infine, all'instabilità delle Giunte (con l'eccezione di quelle Regioni del centro guidate da giunte di sinistra – come la Toscana e l'Emilia Romagna – che sono state, all'opposto, caratterizzate da estrema stabilità).

Nel frattempo, le Regioni (soprattutto con il d.P.R. n. 616 del 1977) avevano ricevuto dallo Stato gli agognati trasferimenti di funzioni amministrative e potevano operare sia come legislatori sia come titolari delle funzioni amministrative in molti settori della vita economica, sociale e culturale dei propri territori e quindi avrebbero avuto i mezzi per incidere concretamente all'interno di tali settori svolgendo un ruolo di programmazione e di indirizzo.

Ma così come, nei fatti, le Regioni non riuscirono ad adempiere a questo ruolo e si trasformarono in enti di amministrazione attiva con una mole di personale eccessiva rispetto ai propri scopi, ugualmente dal punto di vista delle performance delle istituzioni di regionali di governo i risultati furono del tutto insoddisfacenti.

E sul banco degli imputati è finita proprio la forma di governo regionale: la spersonalizzazione dell'azione e della responsabilità politica<sup>57</sup> prodotte dall'assemblearismo, unite alla cronica instabilità degli esecutivi, al ruolo suppletivo ed invasivo svolto dai partiti politici rispetto alle istituzioni, alle pratiche consocia-

---

delegati di partiti e correnti in seno alla compagine governativa (e giunta), di indifferenza nei confronti dell'attività (doverosa e vincolante) di promozione, coordinamento e di vigilanza svolta dal Presidente, che pure si trova a disporre, in forza di disposizioni costituzionali, legislative e statutarie, di un apparato di strumenti direttivi sulla carta veramente imponente ma, in fatto, impotente". Si osservi, inoltre, che, negli anni Ottanta, la legislazione regionale ha consentito di delegare agli assessori l'emanazione di atti a valenza esterna per i quali fosse competente il presidente o collegialmente la giunta, provocando l'esplosione dei decreti assessorili. Si v., in proposito, il Rapporto sulle Regioni ad opera del Centro interregionale studi e documentazione (Cinsedo) del 1994 (pubblicato da Franco Angeli), dal quale emerge che, a titolo di esempio, in Liguria sono stati adottati ben 1457 decreti assessorili nel 1985, 963 nel 1986 e 1131 nel 1987.

<sup>56</sup> P. CARETTI, *La Giunta regionale e il suo Presidente*, in CARETTI-ZACCARIA, *La Regione in Toscana*, Milano, 1987, p. 57.

<sup>57</sup> E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it) (aprile 2008).

tive (tutti fenomeni noti anche al livello nazionale) avevano allontanato gli elettori regionali dalle istituzioni regionali e prodotto insoddisfazione per il complessivo funzionamento degli apparati di governo.

Una presa d'atto di questa situazione è contenuta nell'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale, avviata dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali – presieduta da Augusto Barbera e nella quale siedono anche Amato, Bassanini e Pasquino – nel settembre del 1989 (X legislatura) e conclusa nel gennaio del 1992<sup>58</sup>. Dai lavori della Commissione (animata da vivaci dibattiti dottrinali e dalla partecipazione dei rappresentanti delle istituzioni regionali) emerge la necessità di migliorare l'efficacia d'azione del governo regionale anche attraverso il rafforzamento del ruolo e dei poteri del Presidente della Giunta.

In questa prospettiva, una revisione costituzionale che porti all'elezione diretta del Presidente da parte del corpo elettorale regionale è vista con favore da molti dei principali regionalisti auditi: taluni (Miglio, Galeotti, Rotelli) si dichiarano favorevole all'adozione di una forma di governo dai tratti marcatamente presidenzialistici; altri (Paladin, Bassanini, Amato e lo stesso Barbera) reputano opportuno collegare l'elezione diretta del Presidente a scelte riguardanti i programmi e le coalizioni mantenendosi all'interno della forma di governo parlamentare; Giannini, invece, propone di abrogare gli art. 121 e 122 Cost. e affidare la disciplina della forma di governo ad una vasta autonomia regionale. Seppure la Commissione non presentò una proposta di riforma, tuttavia emerse in tale sede la consapevolezza che la correzione della forma di governo non poteva non transitare da una riforma del testo costituzionale<sup>59</sup>.

## *5.2. Le modifiche agli Statuti dei primi anni Novanta e la legge elettorale sarda del 1992*

Alla fine degli anni Ottanta in alcune Regioni si introdussero modifiche agli Statuti al fine di migliorare l'efficienza e la stabilità degli esecutivi e di superare l'eccessivo coinvolgimento dei Consigli nell'attività amministrativa<sup>60</sup>.

Ad inaugurare il corso riformatore fu l'Emilia-Romagna nel 1990 (revisione approvata con l. n. 336 del 1990), seguita dal Piemonte nel 1991 (l. n. 181) e dall'Umbria nel 1992 (l. n. 44); anche la Toscana aveva approvato una delibera di

---

<sup>58</sup> Cfr. *Forme di governo regionale – Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali (settembre 1989-gennaio 1992) e documentazione allegata*, Camera dei Deputati, Roma, 1993; sui lavori della Commissione, si v. G. RIZZONI, *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale della Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in *Le Regioni*, 1990 n. 2, p. 334 ss. e A. BARBERA, *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale*, in AA.VV., *Le Regioni. Bilancio di Venti Anni*, Napoli, 1991, p. 89 ss.

<sup>59</sup> M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, pp. 207-208.

<sup>60</sup> M. VOLPI, *Profili storico-istituzionali e sociali*, in M. VOLPI-F. CLEMENTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Torino, 2016, p. 12 ss.

modifica statutaria ma non venne mai presa in esame dalle Camere a causa dell'intervenuta riforma costituzionale del 1999.

Le principali innovazioni istituzionali, sul versante della forma di governo, riguardarono:

1. il ridimensionamento della tendenza assembleare, limitando la competenza del Consiglio ad adottare atti amministrativi (St. ER, art. 7; St. Umbria, art. 43);
2. la previsione di nuovi procedimenti di formazione del Governo regionale, assegnando al Presidente di Giunta il potere di proporre una lista di nomi di componenti da sottoporre al Consiglio e la revoca della sua elezione in caso di mancata approvazione (St. ER, art. 22; St. Umbria, art. 52);
3. l'introduzione di forme di razionalizzazione del rapporto fiduciario, con l'obiettivo di garantire maggiore stabilità dei governi regionali, principalmente attraverso lo strumento della sfiducia costruttiva (presente nella Costituzione tedesca del 1949 e in quella spagnola del 1978), che viene individuata come unica soluzione per sostituire la Giunta (St. ER, art. 23) ovvero come soluzione eventuale (St. Umbria, art. 54)<sup>61</sup> e attraverso una nuova disciplina della questione di fiducia (St. Umbria, art. 55)<sup>62</sup>;
4. il rafforzamento del ruolo di direzione del Presidente all'interno della Giunta, attribuendogli il compito di assegnare ad ogni Assessore funzioni ordinate organicamente per gruppi di materie e la facoltà di modificarle qualora ne ravvisasse l'opportunità (St. Piemonte, art. 36).

Le succitate riforme non ebbero il tempo, tuttavia, di generare effetti in un sistema politico-istituzionale che, in quello stesso periodo, sarebbe stato travolto dalla crisi dei partiti storici (1992-93) e dalla sperimentazione di nuove forme di rappresentanza istituzionale non mediata, attraverso l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo (1993 per Comuni e Province, 1995 per le Regioni).

Nel frattempo, nel 1992, in Sardegna veniva approvata una legge elettorale (L.r. 27 agosto 1992, n. 16) di impianto proporzionale ma corretto da un premio di maggioranza (16 seggi, pari al 20% del totale). Detto premio era attribuito alla lista che avesse superato il 45% dei voti al primo turno oppure ripartito fra le tre (poi scese a due) liste più votate, in proporzione ai risultati da queste con-

---

<sup>61</sup> Peraltro, ha osservato correttamente M. RUBECCHI, *La forma di governo*, cit., p. 46, che in un contesto contraddistinto da cronica instabilità dell'Esecutivo, centralità dei partiti e crisi extra-parlamentari "l'istituto della sfiducia costruttiva costituiva un'arma spuntata".

<sup>62</sup> La questione di fiducia era già prevista espressamente dallo Statuto del Molise, all'art. 25, comma 3, in base al quale: "La Giunta ed il suo Presidente decadono altresì dall'ufficio quando, su una questione di fiducia, il Consiglio abbia espresso voto contrario" e, in modo più criptico, dall'art. 45, comma 5, St. Puglia ai sensi del quale "il Presidente può subordinare la permanenza in carica all'accoglimento della proposta in discussione"; per un'analisi dell'istituto negli Statuti di I generazione, si v. P. NICOSIA, *Forma di governo e questione di fiducia nell'ordinamento delle Regioni di diritto comune*, Varese, 1991, p. 45 ss.

seguiti in una votazione di ballottaggio. Inoltre, si prevedeva che la dichiarazione di presentazione della lista dei candidati per la circoscrizione elettorale regionale dovesse essere accompagnata da un documento recante i punti essenziali del programma di governo della lista e l'indicazione della coalizione politica con la quale si intendeva attuarlo e del candidato proposto per la carica di Presidente della Giunta regionale (art. 2, L.r. n. 16).

Non si trattava di una vera e propria elezione diretta, per la quale si sarebbe resa necessaria una difficile modifica statutaria, ma di una normativa che, costringeva, in teoria, i partiti ad assumere un chiaro impegno con gli elettori<sup>63</sup> ma che, nella pratica, non riuscì a sortire effetti positivi sulla governabilità sarda come dimostra il fatto che tra le elezioni regionali del 1994 e quelle del 2004 (le prime con elezione diretta) si alternarono ben 13 Giunte e 5 Presidenti (Palomba, Selis, Floris, Pili, Masala).

La legge sarda del 2012 avrebbe fornito, peraltro, la base normativa per la riforma della legge elettorale delle Regioni ordinarie che analizzeremo *infra*, al § 5.3.

### 5.3. *L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie nei progetti di riforma costituzionale: il progetto Labriola, la Bicamerale De Mita-Iotti e il comitato Speroni*

I primi anni Novanta del secolo scorso sono contraddistinti da grandi rivolgimenti che scuotono dalle fondamenta il sistema politico istituzionale italiano:

a) la fine della guerra fredda, dell'URSS, del comunismo internazionale e la crisi della forma di stato socialista rende possibile la fine della *conventio ad excludendum* e immaginabili forme di alternanza al Governo del Paese<sup>64</sup>;

b) giunge alla irreversibilità la crisi dei partiti storici di massa (DC, PSI, PRI, PLI, PCI), colpiti a morte da molteplici indagini giudiziarie per episodi di corruzione e di finanziamento illecito e incapaci di adattare il proprio DNA e la propria struttura al nuovo contesto internazionale, mentre nuovi soggetti politici si affacciano sulla scena politica (Lega Nord, Forza Italia, Alleanza nazionale, PDS)<sup>65</sup>;

c) la crisi economica, finanziaria e valutaria del 1992 (con il forte deprezzamento della lira) nonché la spinta propulsiva dei principi liberisti dalla Comunità economica europea e degli obiettivi di unificazione economica europea indi-

<sup>63</sup> Così P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2003, p. 117.

<sup>64</sup> Si v. A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1942 al 1994*, Bologna, 1995, p. 315 ss.

<sup>65</sup> Si v. P. POMBENI, *Il sistema dei partiti dalla prima alla seconda Repubblica*, in S. COLARIZI-A. GIOVAGNOLI-P. POMBENI (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, Vol. III, Roma, 2014.

cati dal Trattato di Maastricht, rende necessario innescare (durante il Governo Amato) un deciso processo di liberalizzazioni e di privatizzazioni che porta ad abbandonare gli elementi dirigistici che avevano contraddistinto la Costituzione economica e ad avviare la trasformazione da stato imprenditore a stato regolatore;

d) si avverte come sempre più impellente la necessità (certificata dall'esito dei referendum sulla preferenza unica e sul sistema elettorale del Senato tenutisi il 9 giugno 1991 e il 18 aprile 1993), di inaugurare un periodo di riforme in tutti i livelli della struttura istituzionale, che prende avvio nella XI legislatura:

– il 25 marzo 1993 è promulgata la legge di riforma del sistema elettorale per i Comuni e le Province (l. n. 81 del 1993)<sup>66</sup>, con la quale si introduce nell'ordinamento degli enti locali la forma di governo *neoparlamentare* (caratterizzata da elezione diretta del vertice dell'Esecutivo locale e dal principio del *simul simul*, in forza del quale Esecutivo e Legislativo sono legati come gemelli siamesi e la rescissione – per qualsiasi motivo – del loro legame determina la fine del mandato e nuove elezioni per entrambi gli organi) e si adotta il meccanismo del premio di maggioranza per le liste collegate<sup>67</sup>, al fine di garantire la governabilità e la durata per l'intera consiliatura;

---

<sup>66</sup> Questa importante legge di riforma era stata anticipata, nel 1992, da una novella alla legislazione elettorale siciliana: con la l. 26 agosto 1992, n. 7 l'ARS-Assemblea regionale siciliana (competente per l'ordinamento degli enti locali) aveva introdotto rilevanti modifiche alle modalità di elezione degli organi comunali. In particolare, detta legge prevedeva: a) l'elezione diretta del sindaco con un doppio turno di ballottaggio nel caso in cui nessun candidato avesse ottenuto la maggioranza assoluta di voti validi (art. 1); b) necessità di accompagnare la presentazione alla candidatura a sindaco un documento programmatico e l'elenco degli assessori che il candidato intendeva nominare, entrambi modificabili per il ballottaggio (art. 7); c) facoltà del consiglio (a maggioranza assoluta dei componenti) di promuovere un referendum popolare sulla rimozione del sindaco, sperimentando così una forma di *recall* che riprende il meccanismo previsto dall'art. 43, comma 2, della Costituzione di Weimar del 1919 (art. 18); d) riparto proporzionale tra le liste concorrenti del 70% dei seggi disponibili nel Consiglio e assegnazione dei 2/3 del 30% restante alla lista/coalizione più votata e il residuo 1/3 alla lista o coalizione di liste risultata seconda; e) netta separazione tra Legislativo ed Esecutivo con impossibilità per il primo di sfiduciare il secondo e sindaco che non presiede e non ha diritto di voto in Consiglio. Per un'analisi completa di questo sistema si v. G. GARRA, *Elezione diretta del sindaco e ordinamento comunale in Sicilia*, Milano, 1993, nonché C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in BARBERA-CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997, p. 263 ss.

<sup>67</sup> Su questa legge, si v. i contributi in V. ITALIA-M. BASSANI (a cura di), *L'elezione diretta del Sindaco (e del Presidente della Provincia)*, Milano, 1993; F. LANCHESTER, *Il nuovo attraverso il vecchio: la legge 81/93 sull'elezione degli enti locali*, in *Nomos*, n. 2/1993; F. GABRIELE, *Le nuove norme sulla elezione e sulle competenze degli organi dei Comuni e delle Province*, Bari, 1994. Gli aspetti più significativi di tale legge, che andava ad impattare anche con la forma di governo degli enti locali erano i seguenti: a) elezione diretta del Sindaco (e del presidente della Provincia) contestuale all'elezione del Consiglio che nei Comuni fino a 15.000 abitanti è a turno unico e in quelli con più di 15.000 ab. è a doppio turno con ballottaggio; b) collegamento dei candidati a Sindaco (e Presidente provinciale) con liste (una sola per i Comuni più piccoli) che ottengono la maggioranza dei seggi in Consiglio: il premio di maggioranza è pari a 2/3 dei seggi consiliari nei Comuni sotto i

– con le l. nn. 276 e 277 del 4 agosto 1993 viene novellata la legislazione elettorale per le Camere, introducendo una formula elettorale che vede la prevalenza del sistema maggioritario (con solo 1/4 dei seggi eletti con metodo proporzionale)<sup>68</sup>;

– il 29 ottobre 1993 è pubblicata la l. cost. n. 3 del 1993, che riforma le immunità dei parlamentari (art. 68 Cost.), abolendo l'autorizzazione a procedere<sup>69</sup>.

Privi di risultati concreti, invece, si rivelarono i tentativi di revisionare la Costituzione che si susseguirono nella X e nell'XI legislatura e che ebbero, tra i vari obiettivi, anche il sistema regionale di governo.

Il primo di questi fu il c.d. progetto Labriola, dal nome del primo firmatario (il costituzionalista e politico del PSI Silvano Labriola) di un d.d.l. costituzionale di iniziativa dei parlamentari socialisti che ambiva a superare il bicameralismo perfetto (unicamente dal punto di vista del procedimento legislativo) e a riformare i rapporti Stato/Regioni ordinarie, ampliando le competenze normative regionali<sup>70</sup>. Il progetto, presentato nell'aprile del 1992, fu approvato da parte del Senato in prima lettura ed anche dalla Commissione affari costituzionali della Camera ma non fu esaminato in Aula per la fine della legislatura.

Per quanto riguarda il tema del presente lavoro, il disegno di riforma proponeva (all'art. 15) di aggiungere all'art. 122 Cost. (che non era modificato) un comma con il quale si abilitavano le Regioni a disciplinare la “*forma di governo*” (locuzione che per la prima volta si affacciava in un progetto di riforma costituzionale) in modo difforme da quanto stabilito nei precedenti commi,

---

15.000 ab. e variabile (fino al 60% dei seggi) nei Comuni più grandi; c) applicazione della formula del c.d. *simul simul* in base alla quale la cessazione per qualunque motivo (dimissioni, rimozione, sfiducia) di uno degli organi politici di vertice (Sindaco/Presidente e Consiglio) porta alla cessazione contestuale anche dell'altro; d) mantenimento della forma di governo parlamentare e quindi di una continuità tra Esecutivo e Assemblea, sia pure all'interno del modello del governo di legislatura con vertice elettivo di duvergeriana memoria. Per tale ultimo aspetto si v. C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, cit., p. 283 ss.

<sup>68</sup>Cfr. A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: quali opportunità?*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 3/1993, p. 513 ss.; G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in AMATO-BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Vol. II, Bologna, 1997, p. 90 ss.

<sup>69</sup>Per un commento organico al novellato art. 68 Cost. cfr. M. CERASE, *Art. 68*, in BIFULCO-CELOTTO-OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

<sup>70</sup>Si individuava, in primo luogo, (nell'art. 70 Cost.) un elenco di materie di esclusiva competenza statale con previsione che tutte le materie non enumerate la competenza era da intendersi regionale, sia pure con facoltà statale di emanare leggi organiche contenenti i principi fondamentali delle funzioni attinenti ad esigenze unitarie. Si stabiliva, inoltre, che nelle materie statali spettasse alla Camera l'approvazione in prima battuta delle leggi mentre al Senato spettava l'approvazione delle leggi organiche; tuttavia, l'altro ramo avrebbe, nei quindici giorni successivi, potuto deliberare che il testo venisse sottoposto anche alla sua approvazione. Solo alcuni ambiti (come la revisione costituzionale) restavano sottoposti al procedimento integralmente bicamerale.

purché il Consiglio regionale approvasse dette modifiche statutarie a maggioranza dei due terzi dei componenti; restava, peraltro, fermo il controllo parlamentare sulle proposte di modificazione degli Statuti e quindi anche il relativo potere di veto<sup>71</sup>.

Non miglior sorte ebbe la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (anche nota come Commissione De Mita-Iotti<sup>72</sup>), la quale presentò, in data 11 gennaio 1994, alle Presidenze delle due Camere un progetto di revisione costituzionale (A.C. 3597 – A.S. 1789) ma, sempre a causa dell'anticipata fine della legislatura, i due rami del Parlamento non procedettero all'esame del testo approvato.

Le novità principali di questa proposta (ispirata al cancellierato tedesco) riguardavano la formazione del Governo nazionale (con la previsione di un'elezione del solo Presidente del Consiglio da parte del Parlamento in seduta comune e scioglimento automatico nel caso di impossibilità di eleggere un candidato), l'attribuzione al Primo ministro del potere di nomina e revoca dei ministri e la sfiducia, necessariamente costruttiva.

Quanto alla forma di governo regionale, il testo licenziato dalla Commissione De Mita-Iotti prevedeva una forma di governo *standard* (sempre delineata nell'art. 122 Cost.) di tipo parlamentare razionalizzato (sulla falsariga di quello statale con un Presidente di Giunta eletto dal Consiglio ma con attribuzione al capo dell'Esecutivo del potere di nomina e revoca dei membri di giunta e sfiducia solo costruttiva) e con facoltà per le singole Regioni di derogarvi a maggioranza dei due terzi dei consiglieri.

Uguale possibilità di derogare era concessa in relazione alla legge elettorale uniforme di matrice statale (sempre a maggioranza dei due terzi dei consiglieri). Infine, si sopprimeva il controllo statale sulle modifiche statutarie sostituito dalla possibilità di esperire un referendum su iniziativa di un quinto dei componenti il Consiglio regionale ovvero di un ventesimo degli elettori regionali.

---

<sup>71</sup> Per un commento al progetto su tali aspetti si v. G. MOR, *Verso un nuovo regionalismo? (Ridefinizione delle materie regionali; raccordi con le autonomie locali; apparato professionale; ampliamento della potestà statutaria)*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, tomo II, Milano, 1994, p. 1151 ss.

<sup>72</sup> Istituita con due atti monocamerale di indirizzo in data 23 luglio 1992, la Commissione Bicamerale (composta di 30 deputati e altrettanti senatori) ricevette in forza della legge costituzionale n. 1 del 1993 il compito di elaborare un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione ("Ordinamento della Repubblica"), con esclusione della sezione II del titolo VI (Revisione della Costituzione. Leggi costituzionali), nonché delle proposte di riforma dei sistemi elettorali per l'elezione degli organi costituzionali. Sulle questioni sollevate da questo tentativo di riforma, *ex multis*, si v. E. FERIOLI, *L'esperienza della commissione bicamerale per le riforme istituzionali: riflessioni sui profili procedurali*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 5/1994 p. 431 ss. nonché V. LIPPOLIS-A. SPEZIALE, *La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali: novità procedurali ed elementi per un bilancio*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1994, n. 1, p. 65 ss.

#### 5.4. La riforma della legge elettorale regionale

Nella successiva (XII) e breve legislatura (15 aprile 1994/18 maggio 1996) furono presentati numerosi tentativi di riforma dell'art. 122 Cost.<sup>73</sup> e il I Governo guidato da Silvio Berlusconi istituì un comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, meglio noto come Comitato Speroni, che elaborò un progetto di riforma che coinvolgeva sia la forma di governo statale sia la forma di stato.

Per quanto riguarda il regionalismo, il progetto conteneva interessanti proposte che, in parte sarebbero state riprese dalle leggi di riforma costituzionale del 1999 e del 2001:

- il rovesciamento dell'impostazione degli artt. 70 e 117 Cost., enumerando, secondo quanto avviene nelle costituzioni degli stati federali, le materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato e stabilendo che le restanti sarebbero state automaticamente affidate alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni (con abolizione anche della potestà concorrente);
- la garanzia costituzionale di autonomia, organizzativa, normativa, amministrativa e finanziaria per gli enti territoriali, secondo il criterio di sussidiarietà;
- la previsione costituzionale di attività sovranazionali, soprattutto a livello comunitario, delle Regioni;
- l'autonomia finanziaria ed impositiva di Comuni, Province e Regioni;
- un'ampia autonomia statutaria per le Regioni, le quali avrebbero avuto la facoltà di definire (senza vincoli costituzionali di sorta se non la necessità di disciplinare compiti degli organi regionali denominati Parlamento, Governo e Presidente) la propria forma di governo, all'interno di uno Statuto approvato dal "Parlamento regionale" a maggioranza assoluta, il quale sarebbe stato sottoposto a referendum popolare confermativo ma senza più passare dalle forche caudine del controllo parlamentare.

Il progetto non si tradusse in iniziativa governativa a causa delle dimissioni del Governo Berlusconi (22 dicembre 1994) ma è stato ugualmente depositato al Senato, senza alcun seguito, dallo stesso Speroni.

Mentre i tentativi di riforma costituzionale fallivano, il nuovo governo guidato da Lamberto Dini (insediato il 16 gennaio 1995) riuscì a fare approvare dalle

---

<sup>73</sup> Numerosi progetti di legge furono presi in esame a partire dal 12 luglio 1994; tra essi si ricordano la proposta di legge costituzionale Calderisi e altri di "Modifica all'articolo 122 Costituzione in materia di elezione diretta del Presidente della Regione" (n. 724) nonché il d.d.l. costituzionale presentato dal Governo "Modifica dell'art. 122 Cost." (n. 872, approvato in Commissione affari costituzionali della Camera poi affossato dai dubbi della Lega Nord) volto ad introdurre l'elezione diretta del Presidente della Giunta e ad ampliare l'autonomia statutaria in materia di forma di governo. Per un'analisi di questi progetti, si v. A. DI GIOVINE-S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in LUCIANI-VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Bari, 1995, p. 230 ss.

Camere, in tempi ristrettissimi (soli 17 giorni dalla presentazione del progetto dell'on. Masi), rilevanti modifiche alla legislazione elettorale per i Consigli delle Regioni ordinarie, che, come detto, risaliva al 1968.

La Novella (l. 23 febbraio 1995, n. 43, meglio nota al pubblico con il nome di *Tatarellum* perché relatore della legge fu l'on. Tatarella) riproponeva (con alcune modifiche) il sistema elettorale proporzionale corretto introdotto dalla legge regionale sarda per l'elezione del Consiglio regionale n. 16 del 1992 e apportava rilevanti modifiche non solo alla formula elettorale ma anche al funzionamento della forma di governo, ovviamente all'interno della cornice costituzionale vigente e non modificata.

Quanto al sistema elettorale questi ne erano gli aspetti salienti:

1. il vecchio impianto proporzionale su base provinciale continuava a trovare applicazione per eleggere i quattro quinti dei consiglieri assegnati a ciascuna Regione (art. 1, comma 2);

2. si prevedeva, tuttavia, l'elezione di un quinto dei consiglieri con sistema maggioritario puro a turno unico (*first past the post* ovvero vince la lista che ha ottenuto anche un solo voto in più delle altre), sulla base di liste regionali bloccate e collegate (a pena di nullità) ad almeno metà delle liste provinciali (art. 1, comma 3 e 4), secondo le modalità meglio dettagliate *sub* 6;

3. si obbligavano i partiti ad indicare un capolista regionale (elemento costitutivo della lista regionale sulla scheda elettorale), che finiva per essere il candidato alla carica di Presidente della Giunta (art. 2 "*l'elettore esprime il suo voto per una delle liste regionali... e per il suo capolista*");

4. si introduceva (al fine di ridurre la frammentarietà dei Consigli) una soglia di sbarramento al 3% per le liste provinciali, non applicabile nel caso dette liste fossero collegate ad una lista regionale che avesse superato il 5% dei voti (art. 7);

5. si stabiliva la necessaria espressione del voto su unica scheda ma con possibilità di utilizzo del voto disgiunto tra lista regionale e lista provinciale (c.d. *panachage*, art. 2);

6. per quanto riguardava la distribuzione dei seggi della parte maggioritaria (pari ad un quinto del totale) la Novella distingueva tra due ipotesi: (a) qualora, dopo la prima distribuzione dei seggi su base provinciale, le liste collegate alla lista regionale più votata avessero riportato più del 50% dei seggi disponibili in tal caso l'Ufficio centrale regionale avrebbe dovuto proclamare "*eletti i primi candidati compresi nella lista regionale fino alla concorrenza del 10 per cento dei seggi assegnati al consiglio*" ovvero la metà dei seggi della quota maggioritaria<sup>74</sup>; (b) qualora dopo la distribuzione dei seggi, le liste collegate alla lista regionale

---

<sup>74</sup> In tal modo di prospetta una sorta di premio alle opposizioni, alle quali viene assegnato il restante 10% dei seggi assegnati al Consiglio.

più votata avessero riportato meno del 50% dei seggi disponibili, in tal caso l'Ufficio centrale regionale avrebbe dovuto assegnare *“tutta la quota dei seggi da attribuire ai sensi del presente comma alla lista regionale in questione”*<sup>75</sup>. Peraltro, una volta effettuata questa operazione, l'Ufficio centrale doveva effettuare un'ulteriore verifica: (c) se la lista regionale più votata avesse riportato più del 40% dei voti l'insieme dei seggi da attribuire ad essa e alle liste collegate doveva corrispondere almeno al 60% dei seggi disponibili e qualora ciò non fosse stato si assegnava una quota aggiuntiva di seggi fino a raggiungere la precitata quota; qualora, invece, la lista regionale più votata non avesse raggiunto la soglia del 40% dei voti, i seggi da assegnare ad essa e alle liste provinciali collegate (anche attraverso la quota aggiuntiva di seggi) dovevano essere almeno pari al 55% dei seggi totali.

Un primo elemento distintivo di questa complicata (e per certi versi poco razionale) formula elettorale consisteva nel meccanismo di *premio variabile*, capace di attribuire alla lista regionale più votata la maggioranza in termini di seggi consiliari<sup>76</sup> facendo di questo sistema elettorale un sistema solo in apparenza proporzionale ma di fatto maggioritario.

Il sistema, inoltre, contemplava la possibilità di un certo numero di *seggi aggiuntivi* (i mandati in eccedenza del sistema di elezione del *Bundestag* tedesco), rendendo così variabile anche il numero dei consiglieri all'interno dei Consigli.

Ulteriore elemento certamente rilevante nel nuovo sistema era rappresentato dallo *status* differenziato del capolista regionale più votato, il quale era, di fatto, “designato” dal corpo elettorale regionale a diventare il nuovo Presidente di Giunta.

A tal proposito non bisogna, peraltro, dimenticare che il vincolo nei confronti del Consiglio (cui continuava a competere ai sensi del vecchio art. 122 Cost. l'elezione dei membri della Giunta) non poteva essere che di tipo politico.

L'effetto fu comunque assai notevole perché nella prima sperimentazione del nuovo sistema elettorale tutti i capilista vincitori furono confermati dai Consigli regionali alla guida della Giunta.

Sul versante dinamico della forma di governo interveniva, invece, l'art. 8 della l. n. 45, il quale disponeva che *“Se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del Consiglio regionale è ridotto ad un biennio”*.

Detta norma, comunemente nota come “antiribaltone”, che indubbiamente attribuiva alla Giunta e al suo Presidente un potente strumento di pressione nei

---

<sup>75</sup> Con la conseguenza (del tutto irragionevole) che le liste che avevano conquistato un numero inferiore di seggi nella quota proporzionale ottenevano come ricompensa un maggior numero di seggi nella quota maggioritaria.

<sup>76</sup> C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, cit., p. 295.

confronti del Consiglio<sup>77</sup>, fu oggetto di convergenti critiche di segno negativo da parte della dottrina sia in quanto ritenuta quantomeno elusiva del dettato dell'art. 126 Cost. (che individuava in modo tassativo le cause di scioglimento del Consiglio regionale)<sup>78</sup>, sia per la sua inadeguatezza a fronteggiare crisi dell'Esecutivo regionale nei primi mesi di legislatura, sia per il fatto che restava insoluto il problema del triennio successivo<sup>79</sup>, sia, infine, in quanto ritenuto incoerente con l'impianto complessivo della legge<sup>80</sup>.

Certo, si poneva anche un dilemma giuridico riguardante l'interpretazione della locuzione "*rapporto fiduciario ... comunque posto in crisi*": ad una lettura rigorosa ogni evento avesse portato alla caduta della Giunta eletta all'inizio della consiliatura (approvazione di una mozione di sfiducia/revoca della Giunta; questione di fiducia non accolta; dimissioni o decadenza del Presidente della Giunta; dimissioni di un terzo dei componenti la Giunta) avrebbe dovuto portare a nuove elezioni. Differente, invece, il caso di una integrazione o di un rimpasto all'interno della Giunta, che non avrebbe comunque comportato l'apertura di una vera e propria crisi del rapporto fiduciario.

Una simile interpretazione venne avallata, nel gennaio 1996, dalla risposta del Ministro della Funzione pubblica (Frattini) – anche sulla base di un parere del Ministro per le Riforme istituzionali, (Motzo) – ad una precisa richiesta del Presidente del Molise (il quale aveva intenzione di nominare un nuovo assessore, membro di un partito che fino a quel momento non era entrato in maggioranza), che fu in seguito confermata dal Consiglio di Stato<sup>81</sup>.

D'altro canto, però, non portarono allo scioglimento del Consiglio le dimissioni rese dal Presidente della Giunta dell'Emilia Romagna (Bersani) il 28 maggio 1996, il quale era stato nominato Ministro dell'Industria nel Governo Prodi I: in quel caso si sostenne che le dimissioni per motivi personali non portavano ad una discrepanza tra risultato elettorale e maggioranza che sosteneva la Giunta; il Consiglio emiliano elesse la nuova Giunta il 5 giugno con un nuovo Presidente (La Forgia) ma confermando tutti gli assessori uscenti.

Ad ogni buon conto occorre osservare che la citata disposizione mantenne, per il biennio successivo alle elezioni del 1995, il suo effetto fortemente inibitore

---

<sup>77</sup> È di questo avviso C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, cit., p. 299.

<sup>78</sup> Si v. le considerazioni di I. NICOTRA, *Brevi considerazioni sulla legge elettorale dei Consigli regionali: violazione o elusione della Costituzione?*, in *Quad. reg.*, n. 3 del 1994, p. 1007 ss.

<sup>79</sup> A. ROCCELLA, *La riforma del sistema elettorale regionale: una prima lettura*, in *www.academia.eu*. (5 novembre 1995).

<sup>80</sup> A. DI GIOVINE-F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale regionale per i Consigli regionali*, in *Le Regioni*, n. 1/1996, p. 45.

<sup>81</sup> C.d.S., sez. I, parere 22 maggio 1996. Ampia ricostruzione e analisi del parere è svolta da A. PERTICI, *La norma "antiribaltone" e i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni*, n. 5/1998, p. 1070 ss.

nei confronti dell'apertura di crisi di governo ma, non appena oltrepassata la *dead-line*, il fenomeno si ripresentò in diverse Regioni portando non solo alla formazione di nuove Giunte sostenute dalle medesime maggioranze e mantenendo il medesimo Presidente che era stato indicato dagli elettori (così avvenne in Puglia e Lazio) ma anche a veri e propri ribaltamenti di maggioranze e conseguentemente all'elezione consiliare di nuovi Presidenti (così in Molise, Calabria e Campania) <sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Dedicando ampio spazio a queste vicende M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., p. 216 ss.

PARTE II

DOPO IL 1999:  
IL PRESIDENTE DELLA REGIONE  
E LA FORMA DI GOVERNO NEOPARLAMENTARE



## CAPITOLO III

# LA FIGURA E IL RUOLO DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE ALL'INTERNO DELLA FORMA DI GOVERNO TRANSITORIA/*STANDARD*, DEI NUOVI STATUTI E DELLE LEGGI STATUTARIE

SOMMARIO: 1. Autonomia statutaria e forma di governo regionale dalla Bicamerale D'Alema alla revisione costituzionale del 1999. – 1.1. La Commissione Bicamerale D'Alema. – 1.2. L'*iter* della riforma del 1999. – 1.3. Le novità introdotte con la l. cost. n. 1 del 1999. – 2. La forma di governo neoparlamentare. – 2.1. La forma di governo transitoria, tra regole, modelli e inderogabilità. – 2.2. La forma di governo *standard* e la "rigidità" del modello imposta dalla giurisprudenza costituzionale. – 3. Il Governo regionale nella forma di governo transitoria e nel modello *standard*. – 4. La forma di governo regionale negli Statuti di seconda generazione, tra spinte a limitare lo strapotere presidenziale e derive iper-presidenziali. – 5. I rapporti tra Presidente e Legislativo nei nuovi Statuti di autonomia. – 6. I rapporti interni all'Esecutivo nei nuovi Statuti, tra preminenza del principio monocratico e conferma del principio di collegialità. – 7. La l. cost. n. 2 del 2001 e il nuovo Presidente delle Regioni speciali, tra disciplina transitoria e leggi statutarie. – 7.1. Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol. – 7.2. Friuli Venezia Giulia. – 7.3. Sardegna. – 7.4. Sicilia. – 7.5. Provincia autonoma di Trento. – 7.6. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

### 1. *Autonomia statutaria e forma di governo regionale dalla Bicamerale D'Alema alla revisione costituzionale del 1999*

#### 1.1. *La Commissione Bicamerale D'Alema*

Nel precedente capitolo abbiamo visto come la (breve) XII legislatura avesse lasciato in dote la riforma della legge elettorale regionale, con la quale si era tentato di introdurre – sia pure in modo surrettizio – l'elezione diretta del Presidente della Giunta e di porre un freno (sia pure con esiti contraddittori) all'instabilità degli Esecutivi regionali con la norma detta antiribaltone.

È nel corso della XIII legislatura che si realizza, però, dopo mezzo secolo di immobilismo, la più importante riforma del regionalismo italiano con l'approvazione delle l. cost. n. 1 del 1999, n. 2 e n. 3 del 2001.

La grande riforma del Titolo V è stata, peraltro, preceduta dal lavoro svolto

dall'ennesima commissione bicamerale per le riforme (la Commissione D'Alema, 1997) e dall'approvazione delle leggi Bassanini (l. n. 59 del 1997 e l. n. 127 del 1997) che, sia pure a Costituzione invariata, ha modificato in senso federale il riparto delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali.

La Commissione Bicamerale per le Riforme costituzionale fu istituita con la l. cost. n. 1 del 1997, la quale prevedeva un percorso approvativo leggermente modificato rispetto al procedimento ordinario di revisione costituzionale (come delineato dagli artt. 72 e 138 Cost.), affidando la fase referente alla detta Commissione (artt. 3-4), sancendo il voto unico sull'insieme degli articoli costituenti la riforma (art. 3) e rendendo obbligatorio il referendum confermativo (art. 4).

La Commissione completò i propri lavori nei termini assegnati, approvando un progetto di riforma il 30 giugno 1997 e, successivamente, si pronunciò sugli emendamenti (circa 40.000) presentati dai parlamentari nel corso dell'estate, giungendo ad approvare il testo finale il 4 novembre del 1997<sup>1</sup>; nel gennaio 1998 iniziò la discussione in aula della Camera che si arenò quasi immediatamente a causa del ripensamento di Forza Italia sulla forma di governo (dal semi-presidenzialismo al cancellierato) e sulla legge elettorale (dal maggioritario al proporzionale).

L'esperimento della Bicamerale D'Alema si concluse il 9 giugno 1998, con l'annuncio del Presidente della Camera (Violante) che il presidente della Commissione per le Riforme aveva preso atto del venire meno delle condizioni politiche per la prosecuzione della discussione.

Per quanto concerne il presente lavoro, detto che sul piano del riparto di competenze si adottava una soluzione simile a quella proposta dal Comitato Speroni (con individuazione delle materie di potestà legislativa statale e attribuzione alla potestà regionale delle restanti), la nostra attenzione si appunta sull'art. 60 del progetto del novembre 1997, che avrebbe portato ad una nuova disciplina della potestà statutaria regionale<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Tra i vari commenti al testo si rinvia a V. ATRIPALDI-R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura: cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998; P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, 1998; S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme: una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998.

<sup>2</sup> Questo il testo: "Ciascuna Regione ha uno Statuto che ne definisce i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo Statuto è approvato e modificato con legge dall'Assemblea regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Lo Statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua approvazione ne faccia richiesta un trentesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti l'Assemblea regionale. Lo Statuto non è promulgato quando, avendo partecipato al voto la maggioranza degli aventi diritto, i voti contrari prevalgono sui voti favorevoli. Lo Statuto disciplina:

a) la forma di governo della Regione, anche con riferimento ai rapporti fra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione;

b) i casi di scioglimento anticipato dell'Assemblea regionale;

Riprendendo l'ispirazione di precedenti ipotesi di riforma, si prefigurava una libertà totale per i Consigli regionali di approvare Statuti, contenenti la disciplina della forma di governo, non sottoposti ad alcun controllo statale (né preventivo né successivo)<sup>3</sup> e non vincolati al rispetto di alcun principio; unici limiti quelli procedurali, dati dalla doppia approvazione consiliare a maggioranza assoluta e dal possibile ricorso ad un referendum confermativo su richiesta di un trentesimo del corpo elettorale o di una minoranza consiliare (1/5 dei consiglieri). Simile libertà per i Consigli si sarebbe avuta per la scrittura della legislazione elettorale, soggiacente all'unico limite del rispetto dei principi di democraticità, rappresentatività e stabilità di governo.

### 1.2. L'iter della riforma del 1999

Diversa fortuna ha avuto, invece, il progetto di legge costituzionale presentato il 10 novembre 1998 dall'on. Veltroni (segretario dei Democratici di Sinistra), che, dopo circa un anno di elaborazione, si è tradotto nella l. cost. n. 1 del 1999 (promulgata dal Presidente della Repubblica il 22 novembre).

Il testo iniziale della proposta, assai stringato, si limitava a proporre di sostituire l'ultimo comma dell'art. 122 Cost. con il seguente: "*Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta*"; si prevedeva inoltre, una norma transitoria<sup>4</sup>

---

c) la formazione delle leggi e degli atti normativi della Regione, con particolare riferimento alla partecipazione ad essi dei Comuni e delle Province;

d) l'iniziativa popolare di leggi e di atti normativi e la richiesta di *referendum*;

e) i principi generali dell'autonomia finanziaria e tributaria della Regione;

f) i principi generali della contabilità e del bilancio regionale.

La durata della legislatura regionale è fissata in cinque anni. Nel rispetto dei principi di democraticità, rappresentatività e stabilità di governo, la Regione delibera la propria legge elettorale a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea regionale. La legge elettorale può essere sottoposta a *referendum* popolare nei casi e con le modalità previste dal terzo comma. La legge regionale promuove l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi. Nessuno può appartenere contemporaneamente a più di una Assemblea regionale. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio o a causa delle loro funzioni". Su questi aspetti, si v. R. BIFULCO, *La potestà statutaria*, in V. ATRIPALDI-R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare*, cit., p. 90 ss.

<sup>3</sup> Invero, forse si poteva ritenere sottoponibile lo Statuto, in quanto legge regionale, all'ordinario controllo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale attivabile dal Governo nei sessanta giorni dall'entrata in vigore (art. 59 progetto).

<sup>4</sup> Questo il testo: "*Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti delle regioni a Statuto ordinario e delle relative leggi elettorali, l'elezione del Presidente della Giunta regionale ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali. A tale fine, per l'elezione dei Presidenti delle Giunte regionali si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei consigli regionali, intendendosi come candidati alla carica di Presidente della Giunta regionale i capilista delle liste regionali. È proclamato Presidente della Giunta regionale il*

con la quale si rendeva immediatamente operativa l'elezione diretta legandola alla legge elettorale vigente (la l. n. 43 del 1995) e, seguendo il modello rappresentato dalle norme sulla forma di governo per Comuni e Province introdotte nel 1993, si inseriva il meccanismo del *simul simul* (non operante solo nel caso di morte del Presidente della Giunta), legando in modo indissolubile la durata in carica di Presidente della Giunta e Consiglio regionale.

Il progetto, nella sua veste iniziale, non consentiva agli Statuti regionali di derogare all'elezione diretta ma solo di dare attuazione ad essa, sia pure con ampi margini di correzione dal momento il *simul simul* era vincolante per il solo periodo transitorio.

Nel corso del procedimento di approvazione, tuttavia, le forze politiche di maggioranza (centrosinistra) e di opposizione (centrodestra) trovarono un accordo per modificare questo primo approccio, nella direzione di consentire alle Regioni una più ampia potestà statutaria, consentendo alle Regioni di optare per una forma di governo che non prevedesse necessariamente l'elezione diretta del Presidente della Giunta; inoltre, si modificò il regime transitorio ad immagine e somiglianza delle norme sulla forma di governo degli enti locali del 1993.

Al contempo, sia pure dopo una divergenza tra Camera e Senato in prima lettura, si trovò un punto di intesa sulle modalità di elezione del Presidente della Giunta, mantenendo il turno unico (già previsto dalla l. n. 43 e preferito dalle opposizioni di centrodestra) anziché il doppio turno, già sperimentato positivamente per l'elezione dei Sindaci<sup>5</sup>.

In seconda lettura si raggiunse il *quorum* dei due terzi dei componenti di ambo le Camere, evitando così il pericoloso passaggio referendario (che avrebbe arrestato il percorso delle ampie riforme del 2006 e del 2016), e, il 22 novembre 1999, il Presidente della Repubblica promulgò la l. cost. n. 1<sup>6</sup>.

---

*capolista della lista regionale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale regionale. Entro dieci giorni dalla proclamazione, il Presidente della Giunta regionale nomina i componenti della Giunta, fra i quali un vicepresidente, e può successivamente revocarli. 2. Nel caso in cui il Consiglio regionale approvi a maggioranza assoluta una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale, presentata da almeno un quarto dei consiglieri, entro tre mesi si procede all'indizione di nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta. Si procede parimenti a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta in caso di dimissioni del Presidente. In caso di morte del Presidente della Giunta, il Consiglio regionale elegge il nuovo Presidente, che resta in carica fino al termine della legislatura".*

<sup>5</sup> Sull'*iter* di approvazione si veda M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 218 ss.

<sup>6</sup> Nella copiosa dottrina che ha commentato la riforma del 1999 si segnalano, in ordine cronologico: L. MARIUCCI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 6 del 1999, p. 1149 ss. V. ITALIA-E. DE MARCO (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000; L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza e responsabilità*, Padova, 2001; AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, 2002; M. CARLI-C. FUSARO C., *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*

### 1.3. Le novità introdotte con la l. cost. n. 1 del 1999

La l. cost. n. 1 del 1999, con la quale sono stati modificati o sostituiti integralmente gli artt. 121, 122, 123 e 126 Cost., definisce un nuovo assetto per l'autonomia statutaria e per la forma di governo delle Regioni ordinarie, apportando rilevanti innovazioni di sistema:

A. con il nuovo art. 123 Cost. è ampliata l'autonomia statutaria grazie al superamento del preventivo e obbligatorio controllo parlamentare sugli Statuti, che viene sostituito da due controlli facoltativi e successivi, l'uno giurisdizionale (da parte della Corte costituzionale), attivabile dal Governo, e l'altro politico (*referendum* popolare), attivabile da una minoranza consiliare o da una frazione del corpo elettorale regionale (un cinquantesimo);

B. è lasciata alle Regioni la facoltà di determinare, sia pure sotto condizione di una serie di vincoli legati alla necessaria armonia con la Costituzione (l'intensità dei quali sarebbe stata definita dalla Corte costituzionale), la propria forma di governo e la propria organizzazione (artt. 121 e 123 Cost.);

C. è attribuita ai Consigli regionali la potestà normativa in materia elettorale, sia pure nel rispetto di principi fissati da una legge nazionale (art. 122, comma 1, Cost.);

D. è proposto un modello di forma di governo preferenziale (definito dalla dottrina come *standard* o privilegiato), ispirato all'idealtipo del governo di legislatura, caratterizzato dall'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo e da un rigoroso *simul simul* tra Legislativo e capo dell'Esecutivo, cui le Regioni possono derogare (artt. 121, 122 e 126 Cost.);

E. è introdotta (all'art. 5) una disciplina transitoria della forma di governo (peraltro, quasi del tutto coincidente con la disciplina *standard*), valida fino a che i consigli regionali non abbiano approvato i nuovi Statuti (sulla quale si v. *infra*, § 2.1).

A ben guardare, commentando queste innovazioni a distanza di vent'anni, pare necessario affermare che l'estensione della potestà statutaria (di cui alle lettere A e B) è stata più teorica che reale perché la forte presa presso l'opinione pubblica dell'elezione diretta del Presidente della Giunta<sup>7</sup> (e, di riflesso, del

---

della Costituzione, Bologna-Roma, 2002; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit.; M. CARLI-G. CARPANI-A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006; R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006; G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007; A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2008; M. RUBECHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Roma, 2010; S. CATALANO, *La presunzione di consonanza. Esecutivo e Consiglio nelle regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010; M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino, 2016.

<sup>7</sup>Non potevano, del resto, i legislatori regionali ignorare la lezione del Friuli Venezia-Giulia, il cui Consiglio aveva approvato una legge statutaria nella quale si prevedeva l'elezione del Presidente della Giunta da parte del Consiglio, che fu clamorosamente respinta dagli elettori con il

modello *standard*) e le decisioni della Corte costituzionale sui vincoli derivanti dalle norme costituzionali hanno rappresentato limiti (di natura politico/giuridica) invalicabili per i legislatori statutari.

A ciò aggiungasi l'incapacità da parte dei legislatori statutari di essere innovativi e/o propositivi (per quanto consentito dai sopracitati legacci) e, quanto peggio, la miopia di pensare che l'elezione diretta del Presidente regionale non avrebbe mutato nulla nella divisione dell'indirizzo politico tra Esecutivo e Legislativo: così hanno cercato di ricostruire il ruolo politico e legislativo "del Consiglio regionale esattamente come se nulla fosse cambiato"<sup>8</sup>, senza rendersi conto che occorreva, invece, implementare la funzione e gli strumenti di indirizzo e controllo sulla Giunta.

Analoghe considerazioni si possono svolgere in ordine la legislazione elettorale regionale che, nonostante i tenui vincoli posti dalla legge nazionale cornice l. n. 165 del 2004, non si è discostata in modo significativo dal modello rappresentato dalla l. n. 43 del 1995.

Passiamo ora ad esaminare, nel dettaglio, gli interventi più significativi della Novella:

1. all'art. 121 Cost., si modifica il comma 4 aggiungendo alle attribuzioni necessarie (ovvero non derogabili dagli Statuti) del Presidente della Regione quella di dirigere la politica della Giunta e di esserne il responsabile; in tal modo si modifica strutturalmente il ruolo dell'organo all'interno dell'Esecutivo regionale, in quanto il Presidente, in virtù di tale nuova funzione, non potrà più essere relegato al ruolo di *primus inter pares*<sup>9</sup>;

2. l'art. 122 Cost. è integralmente riscritto e due sono i commi più significativi: il comma 1, che muta la riserva di legge statale in materia di elezione del Consiglio regionale (e del Presidente della Giunta) in competenza di tipo concorrente<sup>10</sup> e il comma 5, che introduce, salvo diversa disposizione statutaria, l'elezione diretta del Presidente della Giunta e attribuisce al Presidente, se eletto a suffragio universale e diretto<sup>11</sup>, il potere di nominare e revocare i componenti della Giunta;

---

referendum tenutosi il 29 settembre 2002, quando il 73% dei votanti si espresse per il rigetto del testo.

<sup>8</sup> Così R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V. Atti del Convegno (30 giugno 2004)*, Milano, 2005, p. 89 ss.

<sup>9</sup> Così C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. CHIARAMONTE-G. TARLI BARBIERI, *Riforme istituzionali e rapp.za politica nelle Regioni italiane*, in Mulino, 2007, p. 13.

<sup>10</sup> Questo il testo: "Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi".

<sup>11</sup> Riteniamo, invero, corretta l'interpretazione sul punto di R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 538.

3. l'art. 123 Cost. è totalmente rimaneggiato, con un testo che ricalca in buona parte l'art. 60 del progetto licenziato dalla Bicamerale D'Alema e sopprime il controllo parlamentare sugli Statuti, mantenendo quale unico limite all'autonomia organizzativa delle Regioni quello dell'armonia con la Costituzione<sup>12</sup>;

4. l'art. 126 Cost. è sottoposto a profonda ristrutturazione e contiene disposizioni assai diverse tra loro:

– nel comma 1 è ridefinito il potere statale di controllo sugli organi regionali ora consistente sia nello scioglimento “eteronomo” (anche detto sanzionatorio) del Consiglio (non più utilizzabile nel caso in cui il Consiglio non sia in grado di funzionare per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza) sia nella possibile rimozione del Presidente della Giunta (qualunque sia la modalità della sua elezione) per atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge<sup>13</sup>;

– nel comma 2, invece, si disciplina l'istituto della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta, prevedendone nel dettaglio gli aspetti procedurali (obbligo di motivazione, numero minimo di presentatori, voto per appello nominale, tempo minimo fra presentazione e votazione, maggioranza assoluta) e lasciando chiaramente intendere che detto istituto sia imprescindibile qualunque sia la forma di governo regionale prescelta, con ciò ponendo un pesante vincolo di sistema all'autonomia statutaria e precludendo la possibile opzione per quelle forme di governo (come il presidenzialismo) nelle quali il Legislativo non può attivare forme di responsabilità politica nei confronti del capo dell'Esecutivo;

– il comma 3 regola le ipotesi di scioglimento “funzionale” ed endogeno degli organi regionali ma vincola le sole Regioni che optino per il modello *standard* (contraddistinto dall'elezione diretta del Presidente della Giunta), le quali dovranno fare i conti con il *simul simul* ovvero con la regola della necessaria contestualità in carica dell'Esecutivo e del Legislativo: qualunque causa di decadenza (politica o giuridica) del Presidente (ivi compresa la morte ovvero il suo impedimento permanente) porta alle dimissioni della Giunta e allo scioglimento automatico del Consiglio regionale così come l'autoscioglimento del Consiglio (per le dimissioni della maggioranza dei consiglieri) comporta, per converso, la cessazione della Giunta e del suo Presidente.

---

<sup>12</sup> Sulla quale, da ultimo, si v. M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino, 2016.

<sup>13</sup> Sullo scioglimento eteronomo si v.: C. DE FIORES, *Art. 126*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2492 ss. e, da ultimo, M. MANCINI, *Lo scioglimento “sanzionatorio” degli organi regionali*, Milano, 2016.

## 2. La forma di governo neoparlamentare

### 2.1. La forma di governo transitoria, tra regole, modelli e inderogabilità

L'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 disciplina, delineandone gli aspetti essenziali, una forma di governo "transitoria", applicabile a tutte le Regioni ordinarie fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti di autonomia e delle nuove leggi elettorali regionali. Disposizioni di analogo tenore sono dettate nella l. cost. n. 2 del 2001 per le Regioni ad autonomia differenziata, con le eccezioni della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano per le quali è mantenuta la forma di governo parlamentare pura.

Si tratta di disposizioni transitorie di natura particolare (in dottrina si è parlato di disposizioni *transitorie in senso improprio o terze norme*)<sup>14</sup> che trovano applicazione necessaria in deroga alle regole statutarie, sostituendosi alle contrastanti norme statutarie, mentre il restante testo statutario resta vigente.

Detto modello transitorio è contraddistinto dai seguenti elementi:

- l'elezione diretta<sup>15</sup> (da parte dell'elettorato regionale) del Presidente della Giunta, ottenuta innestando sulla legge elettorale regionale vigente<sup>16</sup> la previsione che sia proclamato eletto Presidente il capolista regionale che ha conseguito il maggior numero di voti validi (art. 5, comma 1);

- l'elezione in Consiglio del candidato alla presidenza (o più correttamente del capolista regionale) arrivato secondo, facendone così il capo dell'opposizione *in pectore* (art. 5, comma 1);

<sup>14</sup> Così M. CARLI-C. FUSARO, *Premessa*, in *Elezione diretta*, cit., p. 18.

<sup>15</sup> Invero, qualche commentatore ha provato a sostenere che non si trattasse di una vera elezione diretta: tra di essi S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 563 ss., il quale ha sostenuto che la disciplina transitoria si era limitata ad aggiungere, alla previsione dell'indicazione del candidato alla presidenza, prevista dalla legge elettorale del 1995, "una peculiare disciplina della crisi della maggioranza che regge la Giunta e il Presidente indicato". Nella medesima direzione B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 65, ad avviso del quale l'elezione prevista dal regime transitorio non era un'elezione diretta "essendo contestuale (e non solo contemporanea) a quella del Consiglio e riguardando non già un candidato alla guida dell'esecutivo, bensì un capolista delle elezioni consiliari, che viene proclamato Presidente in ragione di questa sua natura di numero uno di una lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale". In senso contrario M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 247, sottolineando che il soggetto chiamato a compiere la scelta presidenziale, senza alcuna mediazione, era senza dubbio il corpo elettorale regionale.

<sup>16</sup> La legge n. 108 del 1968 come modificata dalla legge n. 43 del 1995, collegava il premio di maggioranza (in misura variabile dal 55% al 60% dei seggi e con eventuale previsione di seggi aggiuntivi) alla vittoria della lista regionale collegata alle liste provinciali e si limitava ad obbligare la presenza di un capolista della lista regionale (art. 2 "l'elettore esprime il suo voto per una delle liste regionali... e per il suo capolista"), il quale di fatto (ma il vincolo era politico e non giuridico) era il candidato naturale alla presidenza della giunta, da ratificare da parte del Consiglio.

– la potestà, in capo al Presidente demoeletto, di nominare e di revocare i componenti della Giunta, tra i quali un Vicepresidente (art. 5, comma 2, lett. a);

– la rigida applicazione del principio *aut simul stabunt aut simul cadent* (in breve *simul simul*) che si articola in due semplici regole:

a) da un lato, è attribuito al Consiglio il potere di sfiduciare, in qualunque momento, il Presidente demoeletto causandone la decadenza dal mandato ma l'approvazione della mozione di sfiducia porta all'autoscioglimento e allo svolgimento di nuove elezioni per entrambi gli organi entro 3 mesi (art. 5, comma 2, lett. b);

b) dall'altro lato, si stabilisce che le dimissioni "volontarie" del Presidente, la sua morte o l'accertamento di un impedimento permanente (art. 5, comma 2, lett. b) causano, come contraccolpo, lo scioglimento del Consiglio e il ritorno alle urne.

Indubbie sono le analogie con la forma di governo sperimentata a partire dal 1993 per Comuni e Province, dal momento che, in ambo i casi<sup>17</sup>, si è voluto dare vita a forme di governo di tipo duale caratterizzate da quattro elementi:

a) elezione diretta e contestuale del vertice dell'Esecutivo e dell'organo consiliare;

b) legame indissolubile tra l'organo monocratico alla guida del governo locale e il collegio rappresentativo locale (*aut simul stabunt aut simul cadent*), tale per cui la cessazione anticipata, per un qualsiasi motivo, dal mandato di uno dei due organi porta alla fine anticipata della consiliatura;

c) legittimazione del voto popolare per entrambi gli organi (monocratico e collegiale) ma la forza preminente e trainante dell'organo monocratico, la cui elezione determina il successo delle forze politiche a lui collegate che, grazie alla previsione di un premio, ottengono la maggioranza assoluta dei seggi consiliari (e, in qualche ipotesi, il 60% di essi);

d) gerarchizzazione dell'Esecutivo, con la preminenza, non solo politica ma anche giuridica, del vertice elettivo sugli altri componenti del governo locale.

I commentatori della riforma si sono confrontati in accese dispute classificatorie per cercare di ricondurre nell'ambito della modellistica tradizionale la forma di governo regionale transitoria ma gli sforzi definitivi, a nostro avviso, hanno dato risultati poco soddisfacenti proprio perché questa forma di governo è il prodotto dell'ibridazione tra la forma di governo presidenziale e quella parlamentare, dalla quale è originata una forma di governo del tutto originale.

---

<sup>17</sup> Opportunamente Carlo Fusaro in M. CARLI-C. FUSARO, *Elezione diretta*, cit., p. 132 parla di forme di governo della transizione italiana, per accumulare questi nuovi modelli "espressione di un'unica strategia di modernizzazione istituzionale, volta a perseguire livelli minimi di efficienza ed omogeneità, spostando il potere di indirizzo politico dalle assemblee rappresentative agli esecutivi (suscettibili, questi, del resto, di divenire essi stessi, almeno in parte, rappresentativi, proprio grazie all'investitura diretta)" anche se resta sempre in dubbio di transizione verso cosa.

Invero, se pure la forma di governo transitoria presenta un'indubbia tendenza presidenzialistica (grazie all'elezione diretta del Presidente della Giunta e all'attribuzione al medesimo del potere di nominare e revocare gli assessori), tuttavia non è possibile assimilarla ad una forma di governo presidenziale<sup>18</sup> in quanto nel modello di riferimento (quello americano) è presente una rigida separazione dei poteri e le vicende di Esecutivo e Legislativo scorrono come linee parallele, senza possibilità dell'uno di influire sulla durata in carica dell'altro.

Nemmeno è possibile una piena sussunzione nell'ambito semi-presidenziale<sup>19</sup> e ciò per diversi motivi: nel modello di riferimento (la V Repubblica francese) vi sono due diversi organi alla guida dello Stato e del Governo; resta possibile (anche dopo la riforma del mandato presidenziale del 2000) l'ipotesi del governo diviso (la c.d. coabitazione) con un Capo dello Stato che si trova una maggioranza parlamentare di diverso colore politico mentre nel sistema transitorio il Presidente della Regione ha sempre una maggioranza a sé favorevole (almeno a inizio mandato); la morte e le dimissioni del Presidente della Repubblica non generano conseguenze sulla durata del mandato parlamentare.

Ancor meno è possibile annoverarla tra le forme di governo parlamentare dal momento che in nessuna delle attuali varianti (premierato, cancellierato *et similia*) è previsto che la risoluzione del rapporto fiduciario provocata dall'organo assembleare (attraverso la sfiducia) conduca all'autoscioglimento del medesimo né, parimenti e specularmente, si ritrova un sistema parlamentare in cui le dimissioni dell'organo esecutivo portano immediatamente a nuove elezioni: in entrambi i casi è sempre possibile, una volta dimessosi il governo (volontariamente o forzatamente), procedere alla formazione di un nuovo Esecutivo per salvare la legislatura.

Nella dottrina (regionalista e non) si è, infine, imposta la classificazione come forma di governo *neoparlamentare*, ma, come detto in precedenza, gli sforzi di trovare un'adeguata nomenclatura si scontrano con i numerosi elementi di ibridazione in essa presenti.

Al di là del profilo definitorio, più importante pare sottolineare come la Corte costituzionale abbia, sin dalla sua prima sentenza in materia, la n. 304 del

<sup>18</sup>Tra coloro i quali hanno ritenuto di classificare questa forma di governo all'interno dell'alveo presidenziale si ricordano A. REPOSO, *Profili dello stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, I ed., Torino, 2000, p. 73; BARDUSCO A., *Nuova Costituzione e statuti regionali*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle Regioni*, cit., p. 19 che ha parlato di "presidenziale corretto"; M. GORLANI, in *Forumcostituzionale.it* (25 settembre 2001), utilizzando l'espressione "simil presidenziale".

<sup>19</sup>Come avevano ipotizzato G. MARCHETTI, *Il sistema elettorale e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle Regioni*, cit., p. 179 e A. SPADARO, *I contenuti degli statuti regionali, (con particolare riferimento alle forme di governo)*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI, *Le fonti regionali alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p. 118, il quale assumeva trattarsi di "semi-presidenziale impura".

2002<sup>20</sup> sulla delibera statutaria approvata dalla Regione Marche (secondo le prescrizioni dell'art. 123 Cost.) il 24 luglio del 2001<sup>21</sup>, chiarito che il nucleo della riforma ovvero il *simul simul* non poteva essere derogato se non configurando una forma di governo parlamentare pura, con elezione consiliare del Presidente della Giunta.

Nella delibera marchigiana si stabiliva che fino, all'approvazione del nuovo Statuto di autonomia, il Vicepresidente della Giunta regionale sarebbe subentrato al Presidente nell'esercizio delle relative funzioni, nel caso di morte o impedimento permanente di quest'ultimo.

Questa deroga al disposto dell'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 viene ritenuta dal giudice costituzionale illegittima proprio perché interviene in modo parziale ed apertamente contrastante sulla disciplina transitoria di livello costituzionale, la quale è da ritenersi vincolata ed inemendabile (almeno nei punti qualificanti) sino all'approvazione dei nuovi Statuti.

Inoltre, la Corte coglie l'occasione per affermare che il richiamo all'armonia con la Costituzione contenuto nell'art. 123 Cost. (utilizzato come argomento difensivo da parte della Regione resistente) sebbene abbia la finalità di "scongiurare il pericolo che lo Statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito", tuttavia non può certo giustificare la violazione di singole disposizioni del testo costituzionale.

## 2.2. La forma di governo standard e la "rigidità" del modello imposta dalla giurisprudenza costituzionale

I novellati artt. 121, 122 e 126 Cost. delineano, in modo abbastanza chiaro e riprendendo la forma di governo transitoria, la forma di governo che dottrina e giurisprudenza hanno definito come *standard* ovvero come ordinaria, salva la facoltà per le Regioni di derogare ad essa nell'ambito della propria autonomia statutaria, la quale appare, tuttavia, fortemente limitata in quanto l'art. 126 Cost. pone come elemento imprescindibile per tutte le forme di governo regionali la sussistenza di una relazione di tipo fiduciario tra Legislativo ed Esecutivo, con facoltà in capo al primo di obbligare il governo regionale alle dimissioni in caso di approvazione di una mozione di sfiducia.

La forma di governo *standard*, caratterizzata dall'elezione contestuale ed a

---

<sup>20</sup> Su questa decisione cfr. l'articolato commento di C. FUSARO, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1462 ss.; tra le altre note si vedano A. RUGGERI, *Gli statuti regionali per la prima volta davanti alla Corte dopo la riforma del titolo V*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (8 luglio 2002) e S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2358 ss.

<sup>21</sup> Sulla quale si v. C. TUCCIARELLI, *Modifiche statutarie e disposizioni transitorie di rango costituzionale (appunti sulla legge statutaria della Regione Marche)*, in [Forumcostituzionale.it](http://Forumcostituzionale.it) (14 ottobre 2001).

suffragio diretto di Presidente e Consiglio regionale e dal rapporto di consonanza tra Esecutivo e Legislativo (connotato dal principio del *simul simul*) se, per un verso, rafforza indubitabilmente la figura del Presidente della Regione (cui spetta la direzione della politica della Giunta e la nomina/revoca degli assessori), il quale diventa il titolare dell'indirizzo politico regionale, per altro verso pone in un cono d'ombra il Consiglio regionale che, pur mantenendo il ruolo di legislatore, rischia seriamente di perdere ogni capacità di incidere sulla politica regionale e di diventare organo di ratifica di decisioni adottate dal Presidente e dalla sua Giunta.

A ciò deve aggiungersi il fatto che, per effetto del *simul simul* e della legge elettorale che premia il candidato Presidente vincitore, la forma di governo *standard* comporta un'indubbia stabilizzazione dell'Esecutivo regionale e dà vita, tendenzialmente, ad un governo destinato a durare per tutta la legislatura perché le crisi di governo (siano queste originate dalle dimissioni del Presidente o dall'azione consiliare) portano ad un ritorno alle urne difficile da spiegare agli elettori.

Un sistema di governo congegnato per cercare di superare quello che Roberto Bin ha definito il "deficit congenito di autorevolezza politica"<sup>22</sup>, di cui hanno sofferto le Regioni dalla loro istituzione fino alla fine degli anni Novanta, causato dal convergere di diversi fattori tra i quali la forma di governo assembleare, adottata dagli Statuti di prima generazione, è stata ritenuta tra i principali, unitamente alla legislazione elettorale e all'incapacità delle classi politiche regionali di dare vita ad esecutivi stabili.

La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto, nella sentenza n. 2 del 2004, che la volontà di imporre la scelta dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente di Regione era legata alla "*esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali*".

E la nuova forma di governo, imperniata sui due caposaldi dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e del *simul simul* e sperimentata a partire dalle elezioni regionali del 16 aprile 2000 (le ultime che hanno interessato contestualmente tutte le 15 Regioni ad autonomia ordinaria), sembra avere ottenuto il risultato sperato di stabilizzare gli esecutivi (consentendo loro di portare a termine la consiliatura), fatto salvo l'insorgere di vicende giudiziarie coinvolgenti la persona del Presidente<sup>23</sup> (si v. i casi del Presidente dell'Abruzzo, Del Turco, nel 2008, del Presidente della Regione Lazio, Marrazzo, nel 2010<sup>24</sup> e del

<sup>22</sup> R. BIN, *Statuti regionali e morale costituzionale*, in Forumcostituzionale.it (20 novembre 2001).

<sup>23</sup> Diverso il caso del Presidente della Regione Abruzzo, D'Alfonso, che eletto senatore alle elezioni politiche del 3 marzo 2018 ha optato (a luglio) per il seggio senatoriale e si è contestualmente dimesso dalla carica regionale.

<sup>24</sup> Sulla vicenda si rinvia a A. STERPA, *Le dimissioni del Presidente della Regione Lazio a dieci anni da una riforma incompleta*, in Federalismi.it, 1, 2010, p. 1 ss.

Presidente dell'Umbria, Marini, nel 2019<sup>25</sup>) o esponenti della maggioranza consiliare (la vicenda nota come "rimborsopoli" che ha colpito Lombardia e Lazio nel 2012)<sup>26</sup>.

Inoltre, il nuovo sistema di governo ha goduto, sin dagli esordi, di un notevole successo presso l'opinione pubblica ed il corpo elettorale, come dimostra il fallito tentativo da parte del Consiglio del Friuli Venezia Giulia di mantenere l'elezione consiliare del Presidente della Giunta ed una forma di governo assembleare<sup>27</sup>, respinto dal 73% degli elettori friulani nel *referendum* confermativo tenutosi il 29 settembre 2002.

Ciò spiega perché i Consigli regionali, nel redigere i nuovi Statuti e le leggi statutarie, abbiano tutti (le sole eccezioni sono rappresentate dalle leggi statutarie di Valle d'Aosta e Provincia di Bolzano) optato per la forma di governo *standard* ma, al contempo, abbiano cercato, almeno in una prima fase, dei correttivi per neutralizzare l'elezione presidenziale diretta o il *simul simul*: questi tentativi si sono, tuttavia, andati a infrangere contro la Corte costituzionale che, continuando con la linea interpretativa inaugurata con la sentenza n. 304 del 2002, ha impedito i diversi tentativi di "aggiramento" delle disposizioni costituzionali, sancendo alcuni corollari derivanti dalla scelta dell'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo non derogabili da parte dell'autonomia statutaria.

La decisione pilota del Giudice delle Leggi è rappresentata dalla sentenza n. 2 del 2004, con la quale è stata accertata l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni della delibera statutaria approvata in seconda deliberazione dal Consiglio regionale della Calabria in data 31 luglio 2003.

Il testo calabrese, sottoposto dal Governo al vaglio di legittimità<sup>28</sup>, pur adottando formalmente il modello *standard* e l'elezione a suffragio diretto del Presidente della Giunta, presentava, all'art. 33, le seguenti peculiarità:

<sup>25</sup> Il coinvolgimento in un'indagine penale ha portato la Presidente dell'Umbria, Marini, a presentare le dimissioni in data 16 aprile 2019 ma il Consiglio regionale, nella seduta del 18 maggio 2019, ha votato, a maggioranza assoluta (con il voto favorevole della Presidente medesima), la mozione di invito al ritiro *ex art.* 64, comma 3, St. Ciononostante, la Presidente, in data 20 maggio 2019, ha comunicato al Presidente del Consiglio regionale la conferma delle dimissioni.

<sup>26</sup> Per una completa ricostruzione delle crisi che hanno portato alle elezioni anticipate nelle due Regioni, si v. D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *Ist. Fed.*, n. 2/2013, p. 509 ss.

<sup>27</sup> Sul progetto friulano si v. A. MORRONE, *Può il Friuli-Venezia Giulia fare "marcia indietro" sulla forma di governo regionale?*, in *Forumcostituzionale.it* (7 luglio 2002).

<sup>28</sup> Perplexità sulla legittimità costituzionale delle norme calabresi sulla forma di governo erano state espresse da G. GUZZETTA, *Dubbi di costituzionalità delle norme sulla forma di governo dello Statuto della Regione Calabria*, in *Ist. Fed.*, n. 5/2003, p. 757 ss. e A. RUGGERI, *Elezione del Presidente e forma di governo regionale, tra politica e diritto (nota minima, dal punto di vista del metodo, su una discussa soluzione statutaria)*, in *Ist. Fed.*, n. 5/2003, p. 693 ss.

– l’indicazione sulle schede elettorali anche del candidato alla Vicepresidenza, votato congiuntamente al candidato Presidente e agli altri componenti del Consiglio (art. 33, comma 1);

– la nomina consiliare, sia pure “sulla base dell’investitura popolare espressa dagli elettori”, del Presidente e del Vicepresidente con contestuale approvazione della mozione sul programma di governo da essi presentato; nel caso in cui il Consiglio non avesse provveduto a nominare il Presidente indicato dagli elettori ne sarebbe conseguito lo scioglimento del Consiglio e le nuove elezioni (art. 33, comma 2);

– il subentro del Vicepresidente nei casi di incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente e morte del Presidente ovvero di sue dimissioni spontanee (non derivanti, cioè, dall’approvazione della mozione di sfiducia o da mancata approvazione di una questione di fiducia) con prosecuzione della consiliatura nel caso di conferma da parte del Consiglio; nel caso di mancata conferma si prospettava lo scioglimento del Consiglio e la fine della legislatura, evento che sarebbe comunque conseguito in seguito a dimissioni, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o decesso del Presidente subentrato (art. 33, comma 4).

A fronte di tale anomalo disposto normativo, il cui evidente fine era di neutralizzare gli effetti del *simul simul* (soprattutto l’arma delle dimissioni volontarie nelle mani del Presidente della Giunta) e consentire al Consiglio di riacquistare centralità politica, la Corte costituzionale reagisce duramente, dichiarando l’illegittimità di questa farraginoso costruzione per violazione degli artt. 122 e 126 Cost.

La Regione resistente aveva provato a difendersi portando due ordini di motivi, entrambi tesi a dimostrare che la forma di governo divergeva da quella *standard*: da un lato sostenendo che la delibera statutaria non realizzava una forma di elezione diretta in quanto l’immissione nell’ufficio del Presidente (e del Vicepresidente) sarebbe conseguita solo dopo il decisivo voto del Consiglio; per altro verso affermando che, grazie all’approvazione consiliare del programma di governo, si sarebbe instaurato tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale un rapporto politico diverso rispetto a quello che consegue dall’elezione a suffragio universale e diretto.

Ma la Corte<sup>29</sup> è di tutt’altro avviso: dopo una lunga premessa ricostruttiva della forma di governo “normale”, caratterizzata dall’elezione a suffragio universale

---

<sup>29</sup> Copiosi e discordanti i commenti alla decisione; tra i più critici si ricordano: E. BALBONI, *Quel che resta dell’autonomia statutaria dopo il “caso Calabria”*, in *Ist. Fed.*, n. 2-3/2004, p. 467 ss.; S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra “chiusure” del giudice costituzionale, “incertezze” degli statuenti regionali e “serrato” confronto nella dottrina)*, in *Ist. Fed.*, n. 2-3/2004, p. 343 ss.; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Ist. Fed.*, n. 2-3/2004, p. 435 ss.; N. VIZIOLI, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre*, in *Forum di quaderni costituzionali* (9 marzo 2004); M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza*

e diretto di un Presidente della Giunta dotato di “*forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell’indirizzo politico e amministrativo della Regione*”, e della possibilità per gli statuenti regionali di optare per “*altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta*” non fondati sull’elezione presidenziale diretta, i giudici della Consulta giungono ad affermare che, a ben guardare, quello proposto dagli statuenti calabresi era un sistema “*caratterizzato da un meccanismo di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente della Giunta, del tutto analogo a quello disciplinato per il solo Presidente dall’art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, salva la diversità che la preposizione alla carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali, ma alla ‘nomina’ da parte del Consiglio regionale*”.

Ad avviso dei giudici costituzionali, siffatta difformità era da considerarsi puramente “formale” dal momento che il testo prevedeva che il Consiglio procedesse alla nomina sulla base dell’investitura popolare espressa dagli elettori e sanzionava la mancata elezione del Presidente (e del Vice) indicato dal corpo elettorale con lo scioglimento del Consiglio e il ritorno alle elezioni; inoltre, nessun altro consigliere regionale poteva essere eletto Presidente (o Vice). Nessun margine di scelta per il Consiglio, dunque, che appare, agli occhi dei giudici costituzionali, “giuridicamente vincolato” a ratificare la scelta compiuta dall’elettorato.

Ne consegue la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 33 della delibera calabrese per avere violato gli artt. 122, comma 5, Cost. prevedendo l’elezione diretta anche del Vicepresidente, e 126, comma 3, Cost., per avere ridotto i poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, cancellando il potere presidenziale di decretare lo scioglimento del Consiglio tramite la presentazione delle proprie dimissioni.

Commentando oggi, a distanza di oltre quindici anni, questa decisione non possiamo che condividere i timori della Corte in ordine alle possibili contaminazioni che avrebbe potuto subire il modello *standard* qualora si fosse dato il via libera allo Statuto calabrese: il revisore costituzionale ha delineato una forma di governo molto semplice, imperniata sulla figura di un Presidente della Giunta forte della legittimazione popolare e capace, grazie al *simul simul*, di difendere il controllo dell’indirizzo politico regionale; peraltro, ha mantenuto, in capo al Con-

---

della Corte costituzionale n. 2 del 2004, in *Federalismi.it* (19 febbraio 2004); tra chi, invece, condivide le argomentazioni della Corte si vedano: R. BIN, *Autonomia statutaria e “spirito della Costituzione”*, in *Ist. Fed.*, 2-3/2004, p. 419 ss.; M. CARLI, *Una strada sbagliata per limitare l’applicabilità del simul simul*, in *Ist. Fed.*, 2-3/2004, p. 415 ss.; S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *Forumcostituzionale.it* (26 febbraio 2004); A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i ‘paletti’ della Consulta*, in *Federalismi.it* (18 marzo 2004). Occorre, infine, evidenziare che anche all’interno della Corte costituzionale si deve essere sviluppato un acceso dibattito, testimoniato dalla dissociazione tra relatore (Capotosti) e redattore (De Siervo).

siglio, l'arma autodistruttiva della sfiducia (nonché dell'autoscioglimento), da utilizzare solo come *extrema ratio*, nei confronti di un Presidente che non goda più dell'appoggio della propria maggioranza.

In tal modo si temperano gli eccessi tipici della forma di governo presidenziale, consentendo al Legislativo di porre termine, per motivi politici, al mandato presidenziale ma si assicura una sicura stabilità agli esecutivi, destinati a durare (salvo limitate ipotesi) per tutta la consiliatura.

D'altra parte, è indubbio che, così facendo, la Corte ha irrigidito il sistema, rendendo impossibili modifiche sostanziali alla forma di governo "suggerita" (o meglio ai caposaldi costituiti dall'elezione diretta del solo Presidente di Giunta, dai poteri connessi a tale elezione e dal *simul simul*) a meno di voler virare su una forma parlamentare classica.

Una parziale attenuazione della rigidità si può registrare, invero, con le sentenze nn. 372 e 379<sup>30</sup> del 2004 con le quali il giudice costituzionale risponde alle questioni di costituzionalità sollevate dall'Avvocatura dello Stato sulle delibere statutarie approvate dai Consigli di Toscana ed Emilia-Romagna.

In queste due decisioni, particolarmente interessante ai nostri fini è il giudizio di infondatezza relativo alle vigenti disposizioni statutarie (art. 32, St. Toscana e art. 28, St. Emilia-Romagna) che obbligano il Presidente della Giunta a presentare in Consiglio il programma di governo e prevedono un voto consiliare sul medesimo (lo Statuto emiliano prevede anche una verifica programmatica annuale).

La Corte respinge le questioni di legittimità dopo avere valutato, correttamente, che l'eventuale voto consiliare negativo non produce conseguenze giuridiche ma solo politiche (spetterà al Presidente prenderne atto e decidere se continuare o dimettersi) e che, dunque, le delibere si limitano a creare delle procedure per obbligare Esecutivo e Legislativo ad un confronto iniziale (e continuativo nel caso emiliano) sui contenuti del programma di governo.

Diversa sarebbe stata la conclusione nel caso in cui si fosse configurato un voto iniziale di tipo fiduciario, incompatibile con la forma di governo *standard*.

L'ultima decisione rilevante in materia di forma di governo è rappresentata dalla sentenza n. 12 del 2006<sup>31</sup>, nella quale il Giudice delle Leggi dichiara incostituzionali tre disposizioni dell'impugnata delibera statutaria abruzzese: l'art.

<sup>30</sup> Sulle due decisioni si vedano le osservazioni, condivisibili, di G.E. VIGEVANI, *Autonomia Statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo "standard"*, in *Le Regioni*, n. 4/2005, p. 606 ss.

<sup>31</sup> Sulla quale si possono leggere i commenti (per lo più critici) di A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)* in *Forum di Quaderni costituzionali* (25 gennaio 2006); M. TIMIANI, *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (1° marzo 2006); S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2006, p. 778 ss.

45, comma 3, nella parte in cui prevedeva che a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia individuale nei confronti di un assessore il Presidente dovesse necessariamente provvedere alla sua sostituzione; l'art. 46, comma 2, il quale disponeva che il voto contrario del Consiglio regionale sul programma di governo presentato dal Presidente produceva gli stessi effetti dell'approvazione di una mozione di sfiducia; l'art. 47, comma 2, in forza del quale l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione comportava la decadenza della Giunta.

Partiamo dalla seconda questione che, ai nostri fini, è la più significativa e che completa il discorso iniziato con le sentenze nn. 372 e 379 del 2004 in relazione al voto consiliare sul programma di governo: la Corte insiste nell'affermare che il voto sul programma ad inizio consiliatura è compatibile con la forma di governo *standard* perché consente di precisare ed integrare l'indirizzo politico, elaborato in campagna elettorale e premiato dagli elettori, ma le sue conseguenze non possono essere di tipo giuridico.

Esso non può, infatti, trasformarsi in un conferimento di fiducia iniziale poiché il rapporto tra Presidente e Consiglio non è di tipo fiduciario ma *“di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione”* (cons. dir. n. 5).

Equiparare le conseguenze di un voto negativo sul programma di governo all'approvazione di una mozione di sfiducia non è, d'altronde, possibile in quanto per la presentazione e l'approvazione di una mozione di sfiducia sono previste precise modalità procedurali *“che verrebbero eluse se un altro atto, non assistito dalle medesime garanzie, potesse produrre gli stessi effetti”*.

Il discorso della Corte mi pare così sintetizzabile: sono gli elettori a legittimare, con il proprio voto, sia il Presidente della Giunta sia il Consiglio e l'insediamento in carica del primo non può dipendere in nessun modo da una votazione fiduciaria da parte del secondo, che potrebbe vanificare le scelte compiute dal corpo elettorale in prima persona meno di un mese prima; il voto negativo sul programma potrebbe, peraltro, avere una funzione politica ovvero indicare al Presidente che i suoi primi atti (la scelta degli assessori e la definizione degli obiettivi prioritari) non sono graditi al Consiglio, che lo invita ad un ripensamento delle proprie scelte.

Quanto alla disposizione della delibera statutaria con la quale si prevedeva l'obbligo di sostituire gli assessori colpiti da mozione di sfiducia individuale, la Corte ha buon gioco ad evidenziare che tale statuizione *“si risolverebbe esclusivamente in una pura e semplice riduzione dei poteri spettanti al Presidente, investito della carica dal corpo elettorale proprio per il suo essere ed agire quale unico soggetto esponenziale del potere esecutivo nell'ambito della Regione, munito di poteri che lo rendono interamente responsabile, sul piano politico, dell'operato di tutti i componenti della Giunta”*.

La nomina e la revoca dei componenti della Giunta spettano fiduciarmente al suo Presidente e il Consiglio non può intromettersi in questo circuito: può mandare un messaggio politico approvando una mozione di censura nei confronti di un assessore ma la decisione finale resta nella discrezionalità del Presidente della Regione.

Meno impattante la terza questione dichiarata fondata, relativa alle conseguenze dell'approvazione della mozione di sfiducia: in questo caso la Corte evidenzia la discrasia testuale tra il testo dell'art. 126, comma 3, Cost. che prevede, nel caso di sfiducia, le dimissioni della Giunta e la delibera abruzzese che sanzionava l'approvazione della mozione con la più grave ipotesi della decadenza.

A conclusione dell'esame della giurisprudenza costituzionale in tema di forma di governo, occorre riconoscere che la Corte ha drasticamente circoscritto l'ambito di discrezionalità per i legislatori regionali (così riducendo l'effettiva autonomia statutaria) ma la rigidità così imposta al modello *standard* ha permesso di evitarne lo svuotamento da parte di Consigli regionali che parevano pronti ad approfittare di falle nel sistema per ripristinare moduli e rituali assembleari del recente passato.

### 3. *Il Governo regionale nella forma di governo transitoria e nel modello standard*

L'attribuzione della funzione di indirizzo politico al Governo regionale è assicurata, nella regolamentazione minimale del modello transitorio, dal combinato operare di tre principali elementi:

- l'elezione diretta del Presidente della Giunta, il quale gode, almeno ad inizio consiliatura, di una forte legittimazione elettiva e di una maggioranza coagulata intorno alla sua persona e vittoriosa grazie a lui (art. 5, comma 1, l. cost. n. 1 del 1999);

- l'assenza di passaggi consiliari nella formazione della Giunta, dal momento che, in base all'art. 5, comma 2, lett. a), il Presidente eletto è chiamato a nominare i componenti dell'Esecutivo entro 10 giorni (da considerarsi termine perentorio, sulla falsariga del termine di presentazione del Governo alle Camere *ex art. 94, comma 3, Cost.*<sup>32</sup>) senza coinvolgimento del Consiglio;

- la disciplina dei rapporti tra Presidente e Consiglio, imperniata sul *simul simul*, che per un verso disincentiva crisi di governo causate da dissidi interni alla maggioranza e, per altro verso, attribuisce al Presidente (grazie all'arma delle dimissioni *solutorie*) lo *ius vitae ac necis* sulla consiliatura.

---

<sup>32</sup> Cfr. C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI-C. FUSARO, *Elezione diretta*, cit., p. 66.

Quanto ai rapporti interni all'Esecutivo troviamo solo due disposizioni rilevanti:

– l'art. 5, comma 2, lett. b), che conferendo al Presidente il potere di nomina e revoca degli assessori realizza una indubbia gerarchizzazione in suo favore all'interno del governo regionale;

– la necessità di procedere alla nomina di un Vicepresidente (si ricordi che tale norma non è presente nel riformato testo costituzionale)<sup>33</sup>.

Occorre, tuttavia, tenere in debita considerazione il fatto che le citate disposizioni si innestavano, derogandolo solo parzialmente, su un tessuto, quello degli Statuti di prima generazione, di natura assembleare e che ruotava intorno alla supremazia politica del Consiglio, creando delle antinomie di difficile soluzione.

Così, ad esempio, permaneva pienamente valido il principio di collegialità della Giunta (previsto, come ricordato *supra*, cap. II, § 3, in tutti gli ordinamenti regionali) e l'attribuzione ad essa di tutte le decisioni di indirizzo, mentre il potere regolamentare restava in capo al Consiglio (come avrebbe certificato la Corte costituzionale con la sentenza n. 313 del 2003) al pari delle numerose funzioni amministrative da esso svolte.

Rispetto al modello transitorio la disciplina costituzionale della forma di governo *standard* contiene poche ulteriori precisazioni, tra le quali una tra le più rilevanti appare essere l'attribuzione al Presidente della Giunta del potere di direzione della politica dell'organo collegiale (“*Il Presidente della Giunta ... dirige la politica della giunta e ne è responsabile [...]*”), con una formula che ricorda molto da vicino quella dell'art. 95, comma 1, Cost. (monca, però, della seconda parte, nella quale si specifica il contenuto di tale competenza).

Si tratta di una disposizione inderogabile anche nel caso di scelta statutaria per l'elezione non diretta del Presidente ma che sembra lasciare ampi margini di discrezionalità all'autonomia statutaria, sia nel caso di scelta per una forma parlamentare pura (verso un radicamento nell'intera Giunta delle decisioni di indirizzo politico), sia nel caso di opzione per l'elezione diretta del Presidente (collocandolo in una posizione di primazia rispetto agli altri membri della Giunta)<sup>34</sup>.

Si è discusso, in dottrina, sulla possibilità che questa norma sia in grado, da

---

<sup>33</sup> Secondo C. FUSARO, *op. ult. cit.*, p. 67 la spiegazione di questa disposizione transitoria può consistere nell'impedire che, ai fini della nomina del Vicepresidente, si applichino le disposizioni statutarie pervigenti.

<sup>34</sup> Così M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 262 ad avviso del quale, peraltro, l'utilizzo del verbo dirigere anziché determinare lascerebbe liberi gli Statuti di sviluppare il profilo della determinazione della politica regionale; secondo A. DEFFENU, *Art. 121*, cit., p. 2420 dalla disposizione deriverebbe solo un limite di tipo negativo, in grado, per un verso, di impedire la riduzione del Presidente della Giunta a un mero *primus inter pares* e, per altro verso, di trasformare gli assessori in meri collaboratori del Presidente.

sola, di garantire una posizione di centralità al Presidente nel sistema: a fronte di chi (più correttamente a nostro avviso) ha sostenuto trattarsi di un modulo organizzativo tipicamente parlamentare e quindi privo di effetti di sistema<sup>35</sup> si è posto chi ha affermato (facendo leva sul dato letterale che il Presidente dirige la politica giuntalesca *tout court* e non solo la politica generale) che da essa discenda una vera e propria gerarchizzazione dell'Esecutivo<sup>36</sup>.

Il nuovo art. 126 Cost., invece, provvede a regolare in modo del tutto nuovo i casi di scioglimento del Consiglio, che secondo recente e condivisibile dottrina<sup>37</sup> possono essere raggruppati in due categorie, eteronomi (ovvero derivanti dall'azione di fattori esterni) o autonomi (riconducibile a cause interne). In particolare, si possono ricondurre alla categoria dell'eteronomia lo scioglimento sanzionatorio disposto per avere il Consiglio o il Presidente della Giunta<sup>38</sup> compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazione di legge mentre sono da considerarsi autonome le ipotesi di scioglimento dovuto all'operare del *simul simul* (approvazione di mozione di sfiducia, dimissioni volontarie, morte o impedimento permanente del Presidente) e alle dimissioni *ultra dimidium*.

Altrettanto rilevante pare il riferimento, contenuto nel comma 2 dell'art. 126 Cost., in base al quale la sfiducia viene espressa solo nei confronti del Presidente e non dell'intera Giunta: anche questa disposizione è inderogabile da parte dell'autonomia statutaria (e quindi deve essere presente in tutte le forme possibili di governo) e, ancor più dell'art. 121, comma 4, evidenzia la centralità del Presidente e la sua posizione di supremazia politico/giuridica nei confronti degli altri componenti la Giunta.

#### 4. La forma di governo regionale negli Statuti di seconda generazione, tra spinte a limitare lo strapotere presidenziale e derive iper-presidenziali

L'opera di redazione dei nuovi Statuti ordinari è stata portata a termine con una certa lentezza<sup>39</sup> (primo ad essere pubblicato la carta di autonomia della Pu-

---

<sup>35</sup>Tra gli altri T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, p. 74.

<sup>36</sup>C. FUSARO-P. STROPPIANA-S. ZAMPOLLA, *Forma di governo e legislazione elettorale*, in M. CARLI, *Il ruolo delle Assemblee elettive*, Vol. I, Torino, 2001, p. 38.

<sup>37</sup>C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2492 ss.

<sup>38</sup>In questo caso riteniamo di non poter condividere l'opinione di DE FIORES, *op. ult. cit.*, p. 2499: ci pare infatti che il riferimento nel comma 4 dell'art. 126 Cost. alla rimozione del Presidente come causa di scioglimento del Consiglio (applicazione del *simul simul*) non possa mutare la natura eteronoma dell'istituto.

<sup>39</sup>La difficile partenza delle procedure di revisione statutaria è stata, in massima parte, dovuta all'incertezza sulla portata dei limiti costituzionali derivanti dalla scelta della forma di governo *standard*, dubbi dissipati dalla Corte costituzionale con la sentenza sullo Statuto calabrese, n. 2 del

glia, adottata con L.r. 12 maggio 2004, n. 7, e ultimo lo Statuto della Basilicata, approvato con l. stat. 17 novembre 2016, n. 1) e, almeno secondo quanto osservato dalla dottrina maggioritaria, ha tradito le attese della nuova stagione costituente: i testi prodotti appaiono fortemente omogenei sotto il profilo delle soluzioni istituzionali prescelte<sup>40</sup>, infarciti di inutili disposizioni programmatiche (dal valore unicamente politico, come ha statuito la Corte costituzionale)<sup>41</sup>, incapaci di delineare nuove funzioni e poteri per i Consigli<sup>42</sup> e di definire in modo compiuto i raccordi tra Legislativo e governo regionale (ad esempio in merito alla programmazione dei lavori e al ruolo della Giunta nei lavori consiliari)<sup>43</sup>.

Gli statuenti ordinari, vincolati dall'innegabile successo presso l'opinione pubblica del modello transitorio e soprattutto dell'elezione diretta del Presidente<sup>44</sup>, hanno accolto la forma di governo neoparlamentare, introducendo limitate variazioni sul tema, con l'intenzione di rimodulare – all'interno dei limiti tratteggiati nel § 2 – i rapporti tra gli organi politici di vertice.

Le varianti sperimentate negli Statuti sono raggruppabili, a nostro avviso, in due tipologie:

a) *anti-presidenziali*, le quali ricercano antidoti allo strapotere presidenziale riequilibrando, a vantaggio degli organi collegiali, la determinazione dell'indirizzo politico e amministrativo. Questo obiettivo viene perseguito – principalmente dagli Statuti di Abruzzo, Basilicata, Campania, Marche, Umbria e Veneto – seguendo due diverse strade:

---

2004, e ai tentativi delle classi politiche regionali di trovare formule per aggirare la soffocante rigidità del *simul simul*; sul punto si v. C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. CHIARAMONTE-G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, p. 23 ss.

<sup>40</sup> Così V. BONCINELLI, *Un bilancio in tema di forma di governo regionale*, in DI COSIMO, *Statuti atto II*, cit., p. 84.

<sup>41</sup> A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it) (aprile 2007) parla di "ricorrenti concessioni alla retorica ed all'ecumenismo assiologico".

<sup>42</sup> Appaiono così del tutto condivisibili le parole di R. BIN, *La nuova stagione statutaria*, cit., p. 98, secondo cui "Sembra dunque che i Consigli regionali vogliano fare un passo indietro nel passato e restaurare le loro antiche prerogative, scosse dalle riforme costituzionali e dall'interpretazione arrogante che talvolta ne hanno dato i 'governatori' [...]. Il principale difetto degli statuti in fase di approvazione è, a mio avviso, proprio questo: troppo rivolti al passato, troppo arroccati su un'immagine del Consiglio regionale che non corrisponde affatto né alla realtà istituzionale di ieri, né alle esigenze di oggi, né ad un rilancio delle assemblee domani".

<sup>43</sup> Cfr. S. TROILO, *L'articolazione della forma di governo regionale dopo l'adozione dei nuovi statuti ordinari, tra uniformità del modello e spunti di differenziazione nei singoli enti territoriali*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 1977 ss.

<sup>44</sup> V. BONCINELLI, *Un bilancio*, cit., p. 96 afferma essersi verificato un progressivo rafforzamento dell'immagine, ancor prima che della posizione istituzionale, del Presidente della Regione; in tale direzione muove anche l'utilizzo da parte dei *media* del termine Governatore per indicarlo.

(i) l'*innesto* di disposizioni (*di natura vetero assembleare*) tese a rafforzare il Consiglio, chiamato a svolgere un ruolo da protagonista (almeno sul piano formale) nella determinazione dell'indirizzo politico (di queste norme parleremo diffusamente nel paragrafo successivo);

(ii) l'*introduzione* di norme dirette ad attenuare il ruolo di primazia del Presidente all'interno dell'organo esecutivo, sia attribuendo alla Giunta le competenze esecutive più significative (quali il potere regolamentare, l'iniziativa legislativa, la predisposizione e la gestione del bilancio, l'amministrazione di demanio e patrimonio<sup>45</sup>), sia trasferendo sull'organo collegiale alcune prerogative nell'elaborazione dell'indirizzo politico (prevedendo, ad esempio, che spetti alla Giunta il compito di attuare il programma di governo<sup>46</sup>, ovvero di partecipare alla determinazione e all'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione<sup>47</sup> ovvero che competa ad essa la definizione degli obiettivi di governo e di amministrazione<sup>48</sup>) o nella sua attuazione (ad esempio sancendo il necessario assenso del collegio all'utilizzo della questione di fiducia<sup>49</sup>);

b) *iper-presidenziali* (alle quali si possono ascrivere i testi statutari di Calabria, Liguria, Lombardia e Puglia), nelle quali si accentua la supremazia presidenziale a scapito della collegialità, in particolare:

– attribuendo all'organo monocratico competenze di rilievo, quali la decisione sull'utilizzo della questione di fiducia<sup>50</sup>, l'iniziativa legislativa<sup>51</sup> o la di-

<sup>45</sup> Analizzando lo Statuto veneto, S. TROILO, *La ricerca della "quadratura del cerchio" nella forma di governo regionale ad elezione diretta del Presidente: considerazioni sulle (poco convincenti) soluzioni adottate dal nuovo statuto del Veneto*, in *Federalismi.it*, n. 17/2013, giunge ad affermare che all'organo collegiale sono attribuiti "tutti i compiti connessi all'esercizio del potere esecutivo a livello regionale". L'Autore osserva, inoltre, come sia nello Statuto, sia nella L.r. n. 54 del 2012 – la quale (caso unico nel panorama regionale comparato) disciplina l'organizzazione e la struttura della Giunta –, sia nel Regolamento generale del Consiglio si siano utilizzati tutti gli strumenti a disposizione per delimitare gli spazi di manovra del Presidente.

<sup>46</sup> St. Marche, art. 28, comma 1, lett. a): "La Giunta: provvede all'attuazione del programma di governo" ma in base al precedente art. 27, comma, 2, che la Giunta opera "in armonia con le direttive impartite dal Presidente"; similmente St. Piemonte, art. 56, comma 1: "La Giunta regionale provvede all'attuazione del programma di governo [...]".

<sup>47</sup> St. Puglia, art. 43, comma 3.

<sup>48</sup> St. Veneto, art. 54, comma 1: "La Giunta regionale definisce e realizza gli obiettivi di governo e di amministrazione".

<sup>49</sup> L'art. 34, comma 1, St. Calabria subordina il potere presidenziale di verifica della sussistenza del rapporto fiduciario alla previa acquisizione dell'assenso da parte della Giunta.

<sup>50</sup> St. Campania, art. 49, comma 1: "La questione di fiducia può essere posta dal Presidente della Giunta regionale esclusivamente sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa collegati, sulle leggi relative alla istituzione di tributi ed imposte regionali, nonché sugli atti di adempimento di obblighi comunitari o da adottare in ottemperanza di termini perentori previsti da leggi dello Stato. Essa può essere posta anche sull'approvazione o reiezione di emendamenti e di articoli

reazione dell'amministrazione regionale<sup>52</sup>, che, in altre Regioni, sono attribuite all'organo giuntale nel suo complesso e che ne rafforzano la *leadership*;  
 – prevedendo che l'attività della Giunta<sup>53</sup> ovvero degli assessori<sup>54</sup> sia vincolata alle direttive del Presidente.

Queste disposizioni saranno esaminate in modo approfondito *infra* (cap. VI) quando si tratterà delle attribuzioni del Presidente di Regione nella sua qualità di vertice dell'Esecutivo regionale.

### 5. I rapporti tra Presidente e Legislativo nei nuovi Statuti di autonomia

Si è più volte affermato che per la giurisprudenza costituzionale (in particolare nella sentenza n. 12 del 2006) il rapporto tra Presidente democletto e Consiglio regionale non è un vero e proprio rapporto di fiducia, tipico della forma di governo parlamentare, ma un rapporto definito di "*consonanza politica*", derivante dalla contestuale investitura democratica che legittima contemporaneamente i due organi.

La principale differenza tra i due rapporti si può rinvenire nel fatto che la rottura del rapporto fiduciario determinata dall'approvazione della mozione di sfiducia oppure dalle dimissioni dell'Esecutivo non comporta in modo automatico ricadute sull'assemblea parlamentare mentre nel rapporto di consonanza delineato nel nuovo Titolo V entrambe queste prese di posizione conducono *ex officio* alla dissoluzione e a nuove elezioni di entrambi agli organi.

Nella forma di governo neoparlamentare la volontà decisiva è quella espressa dal corpo elettorale, il quale si è pronunciato "a favore, contemporaneamente, di un candidato Presidente chiaramente individuato, una coalizione di forze po-

---

*dei suddetti atti*"; St. Liguria, art. 44, comma 1: "*La questione di fiducia può essere posta dal Presidente della Giunta regionale esclusivamente sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa collegati e sulle leggi relative alla istituzione di tributi e imposte regionali*".

<sup>51</sup> St. Lombardia, art. 25, comma 3: "*Il Presidente ha diritto di esercitare, secondo le procedure stabilite dal regolamento generale, l'iniziativa delle leggi e di ogni altro atto di competenza del Consiglio*".

<sup>52</sup> St. Marche, art. 26, comma 1, lett. f): "*Il Presidente [...] sovrintende all'azione amministrativa regionale*".

<sup>53</sup> St. Calabria, art. 35, comma 2: "*Nel rispetto delle direttive del Presidente, la Giunta concorre alla determinazione ed all'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione*"; St. Marche, art. 27, comma 2: "*La Giunta opera collegialmente, in armonia con le direttive impartite dal Presidente*"; St. Puglia, art. 43, comma 3: "*La Giunta regionale opera in quanto organo collegiale, secondo le direttive impartite dal Presidente della Regione che ne dirige la politica e ne coordina l'attività*".

<sup>54</sup> St. Abruzzo, art. 46, comma 2: "*Gli assessori esercitano le proprie funzioni secondo le direttive impartite dal Presidente della Giunta*"; St. Umbria, art. 67, comma 5: "*Gli assessori esercitano le funzioni ad essi attribuite dal Presidente, conformandosi alle direttive da questi impartite, e sono individualmente responsabili degli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni*".

litiche convergenti e un programma ben definito e illustrato”<sup>55</sup>: nessuno può dividere ciò che i cittadini hanno unito.

La legittimazione popolare sposta, tuttavia, l’equilibrio tra i poteri verso un Presidente che riunisce in sé le funzioni di indiscutibile *dominus* non solo del governo regionale ma anche dell’indirizzo politico<sup>56</sup>.

Per contenere tale preponderanza politica i nuovi testi statutari sono stati, per un verso, attenti a non prevedere strumenti che assicurassero anche la prevalenza funzionale degli Esecutivi sui Legislativi<sup>57</sup>: al governo regionale non si affida il controllo dell’agenda consiliare<sup>58</sup> né la possibilità di blindare un testo legislativo in fase di approvazione (attraverso l’esame prioritario, il *vote bloqué* o istituti simili) e soltanto quattro Statuti (Basilicata, Calabria, Campania e Liguria)<sup>59</sup> prevedono la possibilità di utilizzare la questione di fiducia<sup>60</sup>, che potrebbe consentire all’Esecutivo di silenziare eventuali forme di dissenso all’interno della propria maggioranza.

Per altro verso, le carte statutarie cercano di rivalutare la partecipazione dell’assemblea rappresentativa alla determinazione dell’indirizzo politico regionale. Il tentativo di valorizzare il ruolo del Consiglio è effettuato attraverso norme<sup>61</sup>

<sup>55</sup> M. TIMIANI, *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (1° marzo 2006).

<sup>56</sup> Ne sono certi P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2016, p. 232.

<sup>57</sup> In tal senso anche N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare*, Milano, 2010, p. 88 ss. ad avviso della quale non vi è “Statuto che delinei un chiaro e coerente sistema di norme volto ad offrire una netta caratterizzazione ‘maggioritaria’ alla forma di governo”.

<sup>58</sup> Si tratta di funzione normalmente affidata all’Ufficio di Presidenza del Consiglio: solo alcuni Statuti (St. Liguria, art. 22, comma 4; St. Toscana, art. 24, comma 2) prevedono che il Presidente (o un assessore delegato) concorra alla stesura del calendario dei lavori mentre in pochi altri (St. Puglia, art. 36, comma 1; St. Umbria, art. 50, comma 2) si stabilisce un obbligo di consultazione del Presidente.

<sup>59</sup> La questione di fiducia è anche prevista dalla legge statutaria del Friuli Venezia Giulia n. 17 del 2007 (art. 13, comma 6 e 14, comma 1, lett. g) e dal Regolamento interno dell’ARS (art. 121-*quinquies*). Per approfondimenti sulla compatibilità costituzionale della questione di fiducia in ambito regionale si rinvia *infra*, cap. IV, § 5.2.

<sup>60</sup> È controverso in dottrina se l’istituto debba essere necessariamente disciplinato all’interno dello Statuto o se possa essere previsto dal solo Regolamento del Consiglio; tra chi ha sostenuto la tesi della necessaria previsione statutaria si v. P.L. PETRILLO, *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri del consiglio e (del presidente) della giunta*, in M. CARLI-G. CARPANI-A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, p. 57 ss. Tra chi, invece, ha ritenuto legittimo che l’istituto possa trovare la propria regolamentazione anche all’interno del solo regolamento consiliare si v. S. MERLINI, *Il Presidente della Giunta*, in P. CARETTI-M. CARLI-ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, pp. 169-170, nonché D. CODUTI, *La questione di fiducia tra statuti regionali e regolamenti consiliari*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2010, p. 15.

<sup>61</sup> Talvolta norme di questo tipo sono presenti nei regolamenti consiliari che integrano, talvolta ai limiti della legittimità, i disposti statutari; tra gli esempi si possono portare l’art. 57.3 Reg. Cons.

che attribuiscono all'organo legislativo il compito di individuare obiettivi e priorità nell'agenda politica regionale; si possono così raggruppare:

a) disposizioni che conferiscono all'assemblea rappresentativa il compito di definire o determinare l'indirizzo politico-amministrativo regionale<sup>62-63</sup>, prevedono l'approvazione consiliare del programma di governo ad inizio consiliatura<sup>64</sup> ovvero accordano al Consiglio la facoltà di dettare principi e indirizzi della programmazione generale e settoriale<sup>65</sup>.

Riteniamo che disposizioni di questo tenore non siano in grado di generare, dal punto di vista fattuale, un concreto consolidamento del Consiglio a scapito del Presidente e della Giunta e che siano destinate a rimanere, nella prassi, affermazioni prive di effetto<sup>66</sup>.

---

Calabria che consente di aggiungere contenuti al programma di governo per mezzo di mozioni integrative del programma e l'art. 82.2 Reg. Cons. Umbria che rende possibile l'integrazione e la modifica del documento annuale di programmazione proposto dalla Giunta.

<sup>62</sup> Si vedano St. Campania, art. 26, comma 1: "*Il Consiglio regionale rappresenta la comunità della Regione. Determina l'indirizzo politico generale esercitando le funzioni legislative e di controllo sull'attività dell'amministrazione regionale, nonché di programmazione secondo quanto stabilito dallo Statuto e dalle leggi*"; St. Molise, art. 16, comma 1: "*Il Consiglio [...] determina l'indirizzo politico generale, indirizza e controlla l'azione politica, amministrativa e programmatoria della Regione*"; St. Toscana, art. 11, comma 1: "*Il Consiglio regionale rappresenta la comunità toscana, è l'organo legislativo, indica l'indirizzo politico e programmatico della Regione e ne controlla l'attuazione*"; St. Veneto, art. 33, comma 2: "*Il Consiglio determina l'indirizzo politico e amministrativo della Regione e ne controlla l'attuazione; esercita la potestà legislativa, nonché la potestà regolamentare non attribuita da singole leggi regionali alla Giunta; adempie alle altre funzioni conferitegli dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi*".

<sup>63</sup> A proposito di disposizioni di questo tipo, M. RUBECCHI, *La forma di governo*, cit., p. 162 ss. ha sostenuto l'incoerenza con il modello neoparlamentare di quelle norme statutarie che prevedano che sia il Consiglio a indicare (Toscana), a definire (Calabria) o a determinare (Campania) l'indirizzo politico mentre sarebbero coerenti con il modello gli Statuti (Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia) che assegnano una competenza concorrente Consiglio-Giunta nella determinazione del medesimo.

<sup>64</sup> St. Emilia-Romagna, art. 28, comma 2: "*L'Assemblea, nei tempi definiti dal Regolamento interno, discute e approva il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione riferito all'intera legislatura e a tutti i settori d'intervento regionale. Annualmente ne verifica e valuta l'attuazione e ne approva le modifiche*"; St. Toscana, art. 32: "*1. Il presidente della giunta, nella prima seduta del consiglio, illustra il programma di governo e presenta il Vice Presidente e gli altri componenti della giunta. 2. Il programma di governo è approvato entro dieci giorni dalla sua illustrazione*"; altre carte statutarie prevedono che il programma sia esposto ma non sia oggetto di discussione e votazione consiliare (St. Abruzzo, art. 47, comma 1) oppure che sia illustrato e discusso ma non votato (St. Campania, art. 46, comma 2; St. Lombardia, art. 25, comma 8; St. Piemonte, art. 50 comma 4).

<sup>65</sup> St. Puglia, art. 22, comma 2, lett. c): "*Il Consiglio regionale [...] approva con legge i principi e gli indirizzi della programmazione generale, intersettoriale e settoriale, la cui attuazione è disciplinata dai regolamenti di cui all'articolo 44*".

<sup>66</sup> Secondo P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 171 si tratta di disposizioni

Questo perché appare singolare che il Presidente, soprattutto se appena eletto, si faccia imporre dalla maggioranza linee programmatiche distinte e divergenti da quelle con le quali si è presentato agli elettori; del resto, sarebbe altrettanto incongruo che la maggioranza volesse approvare programmi alternativi a quelli proposti dal Presidente e promossi dagli elettori;

b) norme che vincolano il Presidente a tenere in considerazione gli indirizzi generali del Consiglio nel partecipare ai lavori del sistema delle Conferenze<sup>67</sup> ovvero consentono al Consiglio di determinare annualmente, a seguito della relazione del Presidente, gli indirizzi in tema di programmazione, intese con Governo e altre regioni, accordi e intese internazionali<sup>68</sup>.

Dal momento che queste disposizioni intervengono in ambiti (la partecipazione al sistema delle conferenze; il potere estero) che sono attribuiti in modo esclusivo al Presidente e nei quali egli esercita con ampia discrezionalità il ruolo di rappresentante istituzionale dell'intera collettività regionale, appare difficile pensare ad una limitazione di questi poteri presidenziali da parte del Consiglio.

Occorre comunque ricordare che le intese con il Governo *ex art.* 116, comma 3, Cost. devono ricevere il necessario previo consenso dell'assemblea rappresentativa alla stipula definitiva e che alcune carte statutarie (Emilia-Romagna, Lombardia, Umbria) prevedono la ratifica consiliare sulle intese ed accordi internazionali stipulati dal Presidente;

c) norme che obbligano il Presidente a presentare annualmente, relazioni al Consiglio sullo stato di attuazione del programma<sup>69</sup> o della legislazione.

In sintesi, sono del parere che soltanto uno stato di grave debolezza politica del Presidente (determinata da forze esogene o endogene alla propria maggioranza o dal coinvolgimento in indagini giudiziarie) è in grado di consentire uno scivolamento verso il Consiglio del potere di determinazione dell'indirizzo politico.

---

che “non sembrano destinate ad esercitare una pratica rilevanza nella dinamica istituzionale, ovvero, ancor peggio, potrebbero determinare una non auspicabile conflittualità tra Consiglio e Presidente/Giunta”.

<sup>67</sup> St. Marche, art. 26, comma 1, lett. g): “*Il Presidente della Giunta [...] partecipa ai lavori della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata, tenuto conto degli indirizzi generali del Consiglio*”.

<sup>68</sup> St. Umbria, art. 43, comma 2, lett. b): “*L'Assemblea [...] determina, in seguito alla presentazione della relazione annuale del Presidente della Giunta sull'attuazione del programma di governo, gli indirizzi degli atti di programmazione, delle intese con il Governo, con altre Regioni e con i soggetti economici e sociali della Regione, degli accordi con Stati e delle intese con enti territoriali interni ad altro Stato*”.

<sup>69</sup> St. Umbria, art. 65, comma 2, lett. k): “*Il Presidente della Giunta [...] presenta all'Assemblea legislativa una relazione annuale sullo stato di attuazione del programma di governo e sulla amministrazione regionale, nella quale espone l'attività svolta, anche in riferimento alle priorità e agli indirizzi approvati dall'Assemblea legislativa ed indica gli atti di programmazione, che l'esecutivo intende proporre nell'anno successivo*”.

Più interessanti, dal punto di vista di un effettivo rafforzamento ci appaiono, invece, le disposizioni, inserite in alcuni Statuti, che:

- a) pongono in capo al Consiglio la potestà regolamentare<sup>70</sup>, così privando l'Esecutivo di leve normative per attuare l'indirizzo politico<sup>71</sup>;
- b) consentono al Consiglio di individuare, all'interno del programma presentato dal Presidente ad inizio consiliatura, obiettivi prioritari<sup>72</sup>;
- c) affidano all'assemblea rappresentativa il potere di nominare gli amministratori di aziende, agenzie ed enti controllati o partecipati dalla Regione<sup>73</sup>;
- d) attribuiscono al Consiglio la facoltà di esprimere nei confronti degli Assessori mozioni di sfiducia, censura ovvero non gradimento (senza conseguenze giuridiche ma solo politiche, ovviamente)<sup>74</sup>.

Per concludere, possiamo affermare che, in piena coerenza con il modello neoparlamentare prescelto, gli Statuti finiscono con lo spostare dal potere legislativo al potere governante<sup>75</sup> la determinazione e l'attuazione dell'indirizzo politico e i tentativi di coinvolgere il Consiglio nella fissazione di obiettivi, priorità e finalità non sembrano in grado di produrre gli effetti sperati.

<sup>70</sup> St. Abruzzo, art. 13, comma 1: "Il Consiglio regionale è l'organo della rappresentanza democratica della Regione; esercita la funzione legislativa e regolamentare [...]"; St. Marche, art. 35, comma 2: "I regolamenti sono approvati dal Consiglio regionale salvo i casi in cui le leggi regionali ne demandino l'approvazione alla Giunta"; St. Veneto, art. 19, comma 2: "Il Consiglio regionale esercita la potestà regolamentare, salvo i casi in cui la legge regionale ne dimandi l'esercizio alla Giunta regionale". Rappresentano casi eccentrici lo Statuto della Campania, il cui art. 56, comma 2, prevede l'approvazione consiliare dei regolamenti deliberati dalla Giunta (sostituita dal silenzio assenso in caso di mancata delibera consiliare entro 60 giorni dalla trasmissione) e quello pugliese, il quale sottopone (art. 44, comma 1) tutte le tipologie di regolamenti al rilascio di un parere preventivo, obbligatorio ma non vincolante, da parte delle Commissioni consiliari competenti.

<sup>71</sup> È di questo avviso G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale tra legislativo ed esecutivo*, in *Il Filangieri. Quaderno* 2009, p. 172.

<sup>72</sup> St. Umbria, art. 43: "1. L'Assemblea legislativa è titolare della potestà legislativa e delle funzioni di indirizzo e controllo. 2. In particolare approva una mozione contenente l'indicazione degli indirizzi e degli obiettivi ritenuti prioritari nell'ambito del programma di governo illustrato dal Presidente eletto". In Calabria è l'art. 57, comma 3, del regolamento del Consiglio a prevedere la possibilità di presentare e votare mozioni integrative al programma di governo.

<sup>73</sup> St. Abruzzo, art. 42; St. Marche, art. 47, comma 3; art. 51, comma 2, St. Toscana.

<sup>74</sup> St. Campania, art. 26, comma 4, lett. g): "Il Consiglio [...] propone e vota mozioni di non gradimento e di censura nei confronti degli assessori nei modi previsti dall'articolo 52"; St. Marche, art. 9: "1. Il Consiglio regionale esprime la sfiducia nei confronti di uno o più assessori mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei consiglieri regionali e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei suoi componenti. 2. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione. 3. A seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti di assessori il Presidente della giunta riferisce al Consiglio sulle decisioni di competenza".

<sup>75</sup> La lucida teorizzazione della trasformazione del potere esecutivo in governante, all'interno della forma di stato democratico-sociale, si deva a G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano, 1994.

Ovviamente ciò non esclude che il Consiglio possa (e, anzi, debba) recuperare spazi di autonomia e di positivo apporto all'attività di indirizzo politico sia nello svolgimento dell'attività legislativa (non solo evitando di diventare mero organo di ratifica di testi predisposti dalla Giunta ma anche sviluppando lo strumento della valutazione di impatto della regolamentazione) sia nell'attività di programmazione e pianificazione, di norma riservata alle assemblee, sia, infine, nell'esercitare in modo continuativo l'attività di controllo<sup>76</sup>.

#### 6. I rapporti interni all'Esecutivo nei nuovi Statuti, tra preminenza del principio monocratico e conferma del principio di collegialità

Venendo, ora, ad esaminare la struttura e l'organizzazione del governo regionale, osserviamo che alcuni vincoli alla potestà statutaria derivano dal novellato art. 121 Cost., applicabile anche nel caso di scelta per il modello in deroga: il comma 3 (immutato nella sua formulazione) continua ad individuare nella Giunta l'organo esecutivo delle Regioni, mentre il comma 4 della stessa disposizione contiene l'innovativa attribuzione del potere presidenziale di direzione della politica della Giunta (e della responsabilità che ne discende) al suo Presidente.

Quanto al significato da attribuite alla formula "*organo esecutivo*" concordiamo con chi<sup>77</sup> ha osservato che i vincoli discendenti dal comma 3 sono di ordine negativo: gli Statuti non potrebbero svuotare completamente la sfera di attribuzioni della Giunta a favore di altri organi ma sono liberi di definirne le attribuzioni con ampia discrezionalità.

D'altro canto, come si è già detto, l'attribuzione del "*potere di direzione politica*" pone il Presidente in una posizione di *preminenza politica* nei confronti degli altri componenti della Giunta, che, con l'adozione del modello *standard* ad elezione diretta, si trasforma in *supremazia* – non solo politica ma anche giuridica – del capo del governo regionale: il Presidente demoeletto non è più solo il mediatore tra le forze politiche di maggioranza e non è neppure il garante dell'indirizzo definito all'interno della Giunta e condiviso con il Consiglio ma è colui che determina, sin dal suo insediamento, le linee politiche dell'azione di Giunta.

Resta, però, saldamente nella competenza della Giunta, collegialmente intesa, la fase più propriamente esecutiva, ovvero di attuazione dell'indirizzo politico che avviene principalmente attraverso lo strumento delle delibere di giunta.

Quanto ai rapporti tra Presidente e Giunta le norme costituzionali creano una contrapposizione tra principio monocratico e principio di collegialità che il

---

<sup>76</sup> In argomento si veda G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale tra legislativo ed esecutivo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009*, p. 167 ss.

<sup>77</sup> A. DEFFENU, *Art. 121*, cit., p. 2412 ss.

testo non sembra sciogliere e che era compito degli Statuti chiarire, anche alla luce della forma di governo prescelta<sup>78</sup>.

Il punto è che neppure gli Statuti prendono una posizione precisa sull'organizzazione della Giunta<sup>79</sup>: nella prospettiva di limitare il dominio presidenziale e di evitare il rischio del demansionamento degli assessori a meri consulenti del *princeps* o esperti membri del suo *staff*, in carica perché depositari della sua fiducia (secondo il modello presidenziale americano), essi mantengono degli elementi di ambiguità, cercando di far coesistere il poteri di direzione politica del Presidente con la collegialità dell'azione esecutiva.

Tra gli elementi che spingono per la preminenza del principio monocratico si deve ricordare il potere presidenziale di determinare il programma e l'agenda di governo, confermato dalla circostanza che nessuno Statuto prevede che la Giunta deliberi collegialmente sul programma, anche perché la maggior parte di essi prevedono che la nomina degli assessori avvenga dopo l'illustrazione del programma<sup>80</sup> (su questi aspetti torneremo *infra*, cap. VI).

Le carte contengono, è vero, espliciti riferimenti alla collegialità dell'azione della Giunta e/o alla responsabilità collegiale che deriva dall'adozione degli atti<sup>81</sup> ma senza espressamente adottare il modello organizzativo collegiale o quello ministeriale.

<sup>78</sup>Non riteniamo dunque di aderire né alla tesi secondo cui il sistema dei rapporti tra Presidente e Giunta sarebbe ispirato al principio collegiale, sostenuta tra gli altri da N. VICECONTE, *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quad. reg.*, n. 1/2006 né all'opposta opinione, propugnata, *ex multis*, da E. MOSTACCI, *Il difficile riequilibrio della forma di governo regionale: limiti e potenzialità delle previsioni statutarie*, in *Quad. reg.*, n. 2/2009, p. 473, secondo cui il modello di Esecutivo sarebbe totalmente informato al principio monocratico.

<sup>79</sup>Q. CAMERLENGO, *I rapporti tra il presidente della giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, in *Le Regioni*, 2013, fasc. 3, p. 560.

<sup>80</sup>Cfr. A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010, p. 168 ss. ad avviso del quale "gli statuti di nuova generazione non hanno percepito la necessità di configurare il programma di governo come atto collegiale della Giunta e ne hanno piuttosto enfatizzato la derivazione dal programma politico presentato agli elettori".

<sup>81</sup>St. Abruzzo, art. 49, comma 1: "*La Giunta regionale esercita collegialmente le proprie funzioni [...]*"; St. Calabria, art. 35, comma 5: "*La Giunta opera collegialmente. Il Presidente ripartisce tra gli assessori l'esercizio delle funzioni per settori organici di materie*"; St. Campania, art. 50, comma 4: "*La Giunta regionale opera collegialmente. Il Presidente ripartisce tra gli assessori l'esercizio delle funzioni per settori organici di materie*"; St. Emilia-Romagna, art. 45, comma 1: "*La Giunta regionale esercita le proprie funzioni in modo collegiale*"; St. Liguria, art. 41, comma 5: "*Gli assessori sono responsabili collegialmente degli atti della Giunta e individualmente degli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni loro attribuite o delegate*"; St. Marche, art. 27, comma 2: "*La Giunta opera collegialmente, in armonia con le direttive impartite dal Presidente*"; St. Piemonte, art. 55, comma 3: "*La Giunta esercita collegialmente le proprie funzioni*"; St. Toscana, art. 38, comma 1: "*La giunta esercita le sue funzioni in forma collegiale*"; St. Umbria, art. 67, comma 1: "*La Giunta regionale è l'organo esecutivo della Regione ed esercita collegialmente le proprie funzioni*".

La dottrina ha tratto conseguenze diverse dalle scarse indicazioni e dalle omissioni: secondo autorevole dottrina<sup>82</sup> queste disposizioni hanno (così come avevano negli Statuti di Prima generazione) lo scopo di chiarire che gli assessori operano come promotori ed attuatori di delibere di norma collegiali e che, in quanto organi interni, il loro potere di firma è limitato al caso di espressa delega, delineando così un modello opposto a quello ministeriale.

È agevole, tuttavia, opporre che questo assunto vale solo a livello teorico daché, nella prassi, gli assessori (come era avvenuto anche prima della riforma) sono preposti a rami di amministrazione, che da essi dipendono funzionalmente, e sono loro attribuiti ampi poteri (anche se non di firma) nel settore delegato.

Altri Autori sono dell'opposta opinione che il silenzio delle carte di autonomia sul punto, unita alla preminenza del Presidente sulla Giunta, sancisca la fine del principio di collegialità, avallando la settorializzazione e la rilevanza esterna degli assessori, sulla falsariga del modello rappresentato dagli Statuti speciali<sup>83</sup>.

Si assisterebbe, dunque, ad una eclissi della Giunta come organo costituzionale autonomo, ovvero capace di esprimere un indirizzo politico autonomo, tesi che riceverebbe conferma in quelle disposizioni statutarie (Marche e Abruzzo)<sup>84</sup> che, “nel descrivere le modalità di lavoro della Giunta, ragionano di collegialità, ma secondo le direttive del Presidente”<sup>85</sup>, o che, pur evidenziando la regola della collegialità, precisano che ogni assessore deve operare in accordo col Presidente<sup>86</sup>.

Ora se pure è vero, come afferma Olivetti, che “gli statuti non sembrano dunque muoversi nella direzione di un recupero del ruolo della Giunta come organo collegiale”, tuttavia non può dubitarsi del fatto che la natura coalizionale delle maggioranze consiliari che appoggiano il Presidente sia in grado di condizionare i rapporti tra il Presidente e la Giunta a vantaggio di quest'ultima e si pone

<sup>82</sup> P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2006, p. 99.

<sup>83</sup> BARTOLE-BIN-FALCON-TOSI, *Diritto regionale*, 2003, p. 121; G. CREPALDI, *L'assessore regionale*, Torino, 2004, p. 123 ss., la quale si spinge ad affermare che il ruolo della Giunta dovrebbe essere limitato alle delibere su oggetti tassativamente indicati mentre, di pari passo, gli assessori dovrebbero essere delegati dal Presidente all'adozione di ogni atto inerente il proprio assessorato; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, 2010, p. 111; esprimono critiche al permanere del “feudalesimo assessorile” CARETTI-TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, 2009, p. 196.

<sup>84</sup> St. Marche, art. 27, comma 2 “*La Giunta opera collegialmente, in armonia con le direttive impartite dal Presidente*”; St. Abruzzo, art. 46, comma 2: “*Gli assessori esercitano le proprie funzioni secondo le direttive impartite dal Presidente della Giunta; sono responsabili collegialmente per gli atti della Giunta ed individualmente per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni loro delegate*”.

<sup>85</sup> Così M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti “a rime obbligate”?* Relazione al Convegno “*I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*”, Roma, Camera dei deputati, 4 luglio 2005, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it), p. 6.

<sup>86</sup> St. Toscana, art. 38: “*1. La Giunta esercita le sue funzioni in forma collegiale. 2. Gli assessori collaborano con il Presidente della Giunta; gli incarichi degli assessori possono essere modificati in ogni tempo dal presidente, che ne dà comunicazione motivata al consiglio*”.

come il vero antidoto ad un'eccessiva personalizzazione da parte dell'organo monocratico.

È sufficiente esaminare il resoconto (pubblico) degli argomenti trattati e delle delibere assunte dalle Giunte regionali per rendersi conto di quante e quanto rilevanti siano le delibere assunte dal collegio; senza rivelare segreti della camera di consiglio, alcuni assessori lombardi interpellati dallo scrivente hanno confermato che, anche se le delibere sono assunte all'unanimità e senza votare, in Giunta si discute molto e che, di frequente, dopo il dibattito il testo di una delibera viene ritirato per essere rielaborato.

Anche alla luce della prassi attuativa, sembra, pertanto, preferibile a chi scrive avallare quella ricostruzione dell'assetto complessivo di Giunta nei nuovi ordinamenti regionali secondo la quale, a partire dal 1999, è in atto un processo di erosione dell'attività di attuazione dell'indirizzo politico non della Giunta ma dei singoli assessori<sup>87</sup>, i quali devono oggi confrontarsi sia con la preminenza presidenziale (attestata dal crescente utilizzo dei decreti monocratici presidenziali) sia con il rinnovato vigore del principio di collegialità, che ha portato a un aumento sia quantitativo che qualitativo delle delibere di Giunta.

### 7. *La l. cost. n. 2 del 2001 e il nuovo Presidente delle Regioni speciali, tra disciplina transitoria e leggi statutarie*

Gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale sono stati interessati da rilevanti modifiche nel 2001 ad opera della l. cost. n. 2, che è intervenuta su diversi fronti:

- a) modificando direttamente alcune disposizioni delle carte statutarie;
- b) concedendo a Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta e alle due province autonome di Trento e Bolzano la facoltà di modificare la propria forma di governo<sup>88</sup>;
- c) dettando, sia pure in via transitoria e cedevole (in attesa dell'intervento da parte dei Consigli regionali), significative correzioni della forma di governo.

---

<sup>87</sup> F. MUSELLA, *Governi monocratici*, 2009, p. 211.

<sup>88</sup> Il significato della nozione di forma di governo viene ad essere precisato nella legge di revisione; a titolo di esempio si veda la previsione dell'art. 2, comma 1, l. cost. n. 2/2001, relativo alla Valle d'Aosta: *"In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata con la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio della Valle, del Presidente della Regione e degli assessori, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo [...]"*.

Tra le modifiche immediatamente esecutive la più importante attiene alla qualifica formale del capo dell'Esecutivo che assume la denominazione ufficiale di “*Presidente della Regione*” lasciando le vesti di “Presidente della Giunta regionale”.

Quanto, invece, all'autonomia statutaria, si è prevista una sorta di de-costituzionalizzazione, autorizzando le assemblee legislative a plasmare (sia pure con alcuni limiti) la propria forma di governo attraverso leggi rinforzate, approvate dalle rispettive assemblee legislative e a maggioranza assoluta dei componenti in unica deliberazione e denominate in dottrina leggi statutarie (o leggi di governo)<sup>89</sup>.

Al pari di quanto previsto dall'art. 123 Cost. per i nuovi Statuti ordinari, dette leggi possono essere impugnate dal Governo avanti la Corte costituzionale entro 30 giorni dalla loro pubblicazione notiziale e possono essere sottoposte a *referendum* confermativo qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione (che salgono a un quindicesimo nel caso di approvazione a maggioranza dei 2/3 dei consiglieri) oppure 1/5 dei componenti il Consiglio; una peculiarità è rappresentata dal fatto che la legge sottoposta a *referendum* non può essere promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Venendo, infine, alle disposizioni a carattere transitorio il panorama degli interventi è assai diversificato:

a) per quanto riguardava il Friuli Venezia Giulia (art. 5, l. cost. n. 2/2001), la Sardegna (art. 3) e la Provincia autonoma di Trento (art. 4, comma 2) si seguiva il medesimo trattamento già sperimentato nel 1999 per le Regioni ordinarie, introducendo nel testo statutario un modello transitorio, caratterizzato dall'elezione a suffragio diretto e universale del Presidente della Regione, dalla potestà presidenziale di nomina e revoca degli assessori e dal *simul simul*, immediatamente applicabile e valido sino all'adozione delle nuove leggi statutarie;

b) per la Sicilia (art. 1) si introduceva direttamente il modello neoparlamentare (art. 9 ss., St. Sicilia) come ordinario, consentendo, tuttavia, all'Assemblea regionale di derogarvi, ma solo dopo la sua prima applicazione;

c) distinto trattamento era riservato a Valle d'Aosta e Provincia di Bolzano nelle quali restava, per il momento, ferma l'elezione consiliare e si rendeva obbligatorio il principio del *simul simul* nel solo caso in cui la legge statutaria avesse optato per l'elezione diretta del Presidente di Regione.

Non tutti gli ordinamenti speciali hanno approvato le leggi statutarie: la Provincia autonoma di Trento, per prima, vi ha provveduto nel 2003; il Friuli-Venezia Giulia nel 2007 (dopo un tentativo bocciato dagli elettori nel referen-

---

<sup>89</sup> Sull'argomento, si v. C. PANZERA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali tra modello costituzionale e attuazione*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Torino, 2006, p. 267 ss. nonché G. CHIARA, *Le leggi statutarie delle regioni speciali*, Roma, 2012.

dum del 29 settembre 2002); la Valle d'Aosta anch'essa nel 2007; la Provincia di Bolzano nel 2017.

Si continua, invece, ad applicare il modello transitorio in Sicilia (che ha approvato solo una legge elettorale, la n. 7 del 2005, che reca le norme per l'elezione diretta del Presidente e dei membri dell'ARS) e la Sardegna (quest'ultima, come vedremo, aveva varato una legge statutaria nel 2008, la cui promulgazione è stata annullata dalla Corte costituzionale, per mancanza del quorum referendario, con la sentenza n. 149 del 2009).

Vediamo, ora, nel dettaglio, la situazione attuale della forma di governo e dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo nelle diverse entità differenziate.

### 7.1. Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol

La riforma costituzionale del 2001 ha, per prima cosa, rafforzato il ruolo istituzionale delle Province autonome di Trento e Bolzano a scapito della Regione, ente dalle ridotte competenze, che non gode più di autonomia statutaria e il cui Consiglio non elettivo (chiamato ad eleggere il Presidente della Giunta regionale) è composto dai consiglieri delle due province autonome.

Le due Province, per contro, hanno acquisito autonomia legislativa in materia di forma di governo, di modalità di elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta, di rapporti tra gli organi, di iniziativa popolare e di referendum.

Per la Provincia di Bolzano, la l. cost. n. 2/2001, pur introducendo numerose modifiche nel testo dello Statuto regionale nella parte in cui disciplina l'ordinamento provinciale (in particolare gli artt. 47-51), ha lasciato invariati sia il sistema elettorale proporzionale previgente (al fine di offrire adeguata tutela alla rappresentanza delle minoranze linguistiche) sia l'elezione del Presidente della Provincia da parte del Consiglio, almeno fino all'adozione di un'apposita legge statutaria chiamata a disciplinare complessivamente la forma di governo provinciale.

Inoltre, in base al novellato art. 47, St. TAA, qualora il Consiglio intenda prevedere l'elezione diretta del Presidente della Provincia, la relativa legge statutaria dovrà essere approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio stesso.

Occorre sottolineare che, in una prima fase, il Consiglio provinciale di Bolzano si è astenuto dall'intervenire sulla complessiva forma di governo, limitandosi ad approvare, nel 2003 e nel 2008, leggi di modifica della legge elettorale provinciale e della disciplina dei rimborsi elettorali<sup>90</sup>.

Solo a partire dal 2013, la legge contenente le norme per l'elezione del Consiglio provinciale (L.p. n. 5 del 2013), ha incorporato una parte specificamente

---

<sup>90</sup> Ciò è avvenuto con L.p. 14 marzo 2003, n. 4 ("Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2003") e con L.p. 9 giugno 2008 ("Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2008").

dedicata alla forma di governo e ai rapporti tra gli organi politici (consiglio provinciale, giunta provinciale e presidente della provincia)<sup>91</sup>.

Le previsioni di questa legge sono state confermate dall'ultima legge statutaria in ordine di tempo, la L.p. n. 14 del 2017, che si occupa sia di dettagliare il complesso sistema elettorale del Consiglio provinciale sia di disciplinare, negli artt. da 66 a 74, le norme per l'elezione del Presidente della Provincia e degli Assessori nonché le modalità per la cessazione del relativo incarico, ivi compresa la disciplina della mozione di sfiducia.

Se pure, come detto, l'elezione del Presidente della Provincia rimane di competenza del Consiglio, tuttavia, nella vigente legge statutaria vi sono alcune disposizioni che spingono per un rafforzamento dell'organo monocratico all'interno del governo regionale:

a) in primo luogo, l'attribuzione al Presidente del potere di presentare al Consiglio, entro dieci giorni dalla proclamazione, la proposta di composizione della Giunta provinciale, sulla quale il Consiglio si pronuncia con votazione unica, per appello nominale e a maggioranza assoluta dei suoi componenti, che diventa semplice dopo la seconda votazione (art. 68, L.p. n. 14/2017);

b) in secondo luogo, l'introduzione della sfiducia costruttiva (art. 73, L.p. n. 14/2017), con la necessità di individuare non solo il candidato presidente ma anche il nuovo programma e il numero di componenti la Giunta.

Non bisogna, peraltro, dimenticare che la Provincia di Bolzano ha goduto di una stabilità di governo inimmaginabile per le altre realtà regionali (grazie al fatto che, fino alle elezioni provinciali del 2013, il partito del gruppo linguistico tedesco, la Südtiroler Volkspartei-SVP, ha potuto contare sulla maggioranza assoluta dei seggi in Consiglio provinciale) ed ha visto emergere le figure di due presidenti molto longevi nella permanenza al vertice dell'organo esecutivo quali Silvius Magnago (Presidente dal 1960 al 1989 in sei diverse consiliature, il quale cumulava la carica di presidente del principale partito della provincia, la SVP) e Luis Durnwalder (presidente dal 1989 al 2014 in cinque consiliature).

## 7.2. Friuli Venezia Giulia

L'art. 5 della l. cost. n. 2 del 2001 aveva previsto, in via transitoria, anche per il Friuli Venezia Giulia l'elezione diretta del Presidente della Regione, l'applicazione del *simul simul* e del sistema elettorale per le Regioni ordinarie.

Il Consiglio regionale aveva presto approvato, nel 2002, una legge statutaria tesa a superare il modello transitorio, ma tale progetto, che riproponeva l'elezione

---

<sup>91</sup> Sulla quale si v. il commento di M. ROSINI, *Sistema elettorale e forma di governo della Provincia autonoma di Bolzano: le novità della legge statutaria n. 5 del 2013*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 5/2013.

consiliare del Presidente regionale, fu respinto in sede di referendum confermativo da oltre il 73% degli elettori friulani, i quali evidentemente mal digerivano la riproposizione del vecchio modello assembleare dominato dai partiti<sup>92</sup>.

Nel giugno del 2003 si svolse così la prima tornata elettorale con l'elezione diretta del Presidente, la quale evidenziò il carattere fortemente presidenziale della nuova formula: l'imprenditore del caffè Riccardo Illy fu eletto con oltre 350 mila voti mentre le liste di centro-sinistra che lo appoggiavano ne raccolsero (con le liste provinciali) soltanto 250 mila. E la Presidenza Illy si segnalò per la forte discontinuità con il passato, a partire dalla richiesta agli Assessori di rinunciare ad ogni altra carica pubblica, ivi compreso il seggio consiliare.

In quella stessa consiliatura furono approvate sia la nuova legge statutaria, la L.r. n. 17 del 2007 (recante "*Determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'art. 12 dello Statuto di autonomia*"<sup>93</sup>), con la quale si è recepito il modello neoparlamentare<sup>94</sup>, testo che non fu impugnato né sottoposto a referendum, sia il nuovo regolamento consiliare (che prendeva atto della mutata forma di governo).

La legge statutaria non si limita ad incorporare i principali istituti della forma

<sup>92</sup>La delibera legislativa approvata in data 11 marzo 2002 ("*Disciplina della forma di governo della Regione, dell'elezione del Consiglio regionale, nonché dei referendum regionali e dell'iniziativa popolare delle leggi ai sensi dell'art. 12, secondo comma, dello Statuto*") disegnava un modello a tendenza assembleare nonostante la presenza di un sistema elettorale nel quale si prevedeva una designazione del candidato Presidente (nella persona del capolista della lista regionale vincente) ed un premio di maggioranza (che scattava solo se la coalizione vincente superava il 35%), il che lo rendeva molto somigliante al *Tatarellum*. Il capolista regionale più votato avrebbe proposto un programma di governo al Consiglio, il quale restava tuttavia il *dominus* dell'elezione presidenziale, potendo eleggere anche un diverso Presidente tra i suoi componenti; non trovava applicazione il *simul simul* mentre si prevedeva la sfiducia costruttiva. Per un'analisi su questo testo cfr. S. PAJNO, *Brevi considerazioni sulla vicenda della legge statutaria friulana. Testo e contesto nella riforma delle regole*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, p. 75 ss. Nel 2003 (l. stat. n. 5) il Consiglio regionale approvava la normativa sull'iniziativa popolare e sul referendum e nel 2004 (l. stat. n. 21) le disposizioni in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri.

<sup>93</sup>Occorre sottolineare che la l. stat. n. 17/2007 disciplina solo le modalità con le quali si trasformano i voti in seggi ovvero la c.d. formula elettorale (simile alle legislazioni elettorali delle regioni ordinarie) mentre il procedimento elettorale vero e proprio è stato regolato dalla successiva l. stat. n. 28 del 2007; quest'ultima legge introduce alcune novità organizzative, tra le quali spicca l'istituzione di un unico ufficio elettorale (incaricato di ammettere liste e candidature e compiere le operazioni di attribuzione dei seggi e proclamazione degli eletti) presso l'Amministrazione regionale (l'Ufficio centrale regionale) e non presso i Tribunali circondariali.

<sup>94</sup>Sulla forma di governo regionale si vedano: P. GIANGASPERO, *La revisione degli statuti delle Regioni speciali con legge costituzionale 31 gennaio 2001 n. 2 e le successive vicende dei sistemi elettorali e delle forme di governo introdotte con legge c.d. statutarie*, in G. POSTAL-M. MARCANTONI (a cura di), *L'evoluzione statutaria della Provincia Autonoma di Trento dopo le riforme del 2001*, Milano, 2011, nonché i contributi contenuti in L. MEZZETTI-E. D'ORLANDO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Torino, 2017 e in particolare i capitoli di F. ZUBIN, *I rapporti tra gli organi di governo*, *Lineamenti*, cit., p. 257 ss. e F. ANTONI-F. TION, *Il Presidente e la Giunta*, *Lineamenti*, cit., p. 311 ss.

di governo transitoria (dall'elezione diretta al potere presidenziale di nomina/revoca degli assessori fino al *simul simul*) ma contiene alcune disposizioni che corroborano la preminenza del Presidente della Regione sia rispetto alla Giunta sia rispetto al Consiglio:

a) l'art. 16, dedicato ad elencare le funzioni di Giunta (che sono quelle consuete), il quale inizia col proclamare, al primo comma, che l'organo collegiale "*coadiuva il Presidente della Regione nella determinazione e nell'attuazione dell'indirizzo politico*", evidenziandone una funzione ausiliaria rispetto all'organo monocratico;

b) l'art. 14, comma 1, lett. g), che disciplina l'utilizzo della "*questione di governo*" (istituto del tutto equivalente alla questione di fiducia), di cui il Presidente può disporre quando ritenga una qualsiasi delibera consiliare decisiva per l'attuazione del programma e che, se rigettata, porta alle sue dimissioni<sup>95</sup>;

c) l'art. 14, comma 1, lett. f), che accentua la gerarchizzazione dell'Esecutivo attribuendo al Presidente i poteri di direttiva nei confronti degli assessori e di soluzione di conflitti di competenze tra essi<sup>96</sup>;

d) l'art. 5, comma 4, che attribuisce all'Esecutivo regionale un ruolo decisivo nella definizione dell'agenda consiliare, prevedendo che il Regolamento del Consiglio deve sia attuare il metodo della programmazione "*anche tenendo conto del programma legislativo della Giunta e delle relative priorità*"<sup>97</sup> sia prevedere le modalità con cui consentire la precedenza per le iniziative del Governo regionale, con particolare riferimento a quelle annunciate dal Presidente nel rapporto annuale sullo stato della Regione e sull'attuazione del programma (art. 5, comma 5).

Tra le previsioni che, in direzione contraria, mirano a rafforzare la posizione del Consiglio si ricordano:

a) la discussione e votazione del programma di governo presentato dal Presidente (art. 8, comma 1, lett. a), rispetto al quale il Consiglio può anche dettare indirizzi ed integrazioni (art. 8, comma 1, lett. b);

---

<sup>95</sup> Questo il testo: il Presidente "*può porre la questione di governo davanti al Consiglio regionale nel caso in cui giudichi una votazione decisiva ai fini dell'attuazione del programma presentato; la questione di governo è votata per appello nominale entro venti giorni, ma non prima di tre, dal giorno in cui è stata presentata; le dimissioni del Presidente conseguono al voto contrario espresso dalla maggioranza dei componenti del Consiglio regionale*".

<sup>96</sup> Il Presidente "*convoca e presiede la Giunta e ne dirige e coordina l'attività, assicurando l'unità di indirizzo anche con apposite direttive e risolvendo eventuali conflitti fra assessori*".

<sup>97</sup> Riferisce, a tal proposito, F. ZUBIN, *I rapporti tra gli organi di governo*, cit., p. 269 che è stata la giunta Serracchiani (2013-2019) ad introdurre la prassi di presentare con regolarità alla Conferenza dei capigruppo programmi legislativi, all'interno dei quali individuare le priorità legislative del governo regionale mentre in precedenza la giunta Illy vi aveva fatto ricorso solo ad inizio legislatura e la giunta Tondo mai, preferendo metodi concertati con la maggioranza.

b) la presentazione da parte del Presidente, entro il 31 marzo di ogni anno, del rapporto annuale sullo stato della Regione e sull'attuazione del programma (art. 8, comma 1, lett. b), che è oggetto di discussione e votazione consiliare;

c) la possibilità di sottoporre ad audizione preventiva i candidati alle nomine di competenza del Governo regionale e di esprimere un parere su ciascuno di essi (nei casi, con le modalità e gli effetti specificati dalla legge regionale sulle nomine); detto parere ha efficacia vincolante se approvato a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio regionale (art. 8, comma 1, lett. e);

d) la facoltà di chiamare il Presidente della Regione e gli assessori a riferire su qualsiasi oggetto di interesse pubblico regionale (art. 8, comma 1, lett. h);

e) la facoltà di esprimere il proprio motivato giudizio negativo sull'operato di singoli componenti della Giunta, con il contestuale obbligo del Presidente della Regione di comunicare entro dieci giorni al Consiglio le proprie decisioni (art. 8, comma 1, lett. j);

f) l'obbligo in capo al Presidente di tenere continuativamente informato il Consiglio sui progetti di accordo o di intesa e sugli accordi e le intese concluse con lo Stato, le altre Regioni, con Stati esteri ed enti territoriali all'interno di essi ovvero nel sistema delle Conferenze; sulle attività svolte dalla Commissione paritetica (art. 14, comma 1, lett. i, j, k).

### 7.3. Sardegna

La l. cost. n. 2 del 2001 ha innestato anche nello Statuto d'autonomia della Sardegna, sempre in via transitoria, la forma di governo neoparlamentare, nell'attesa che il Consiglio regionale approvasse una legge statutaria, attesa risultata fino ad oggi vana<sup>98</sup>.

Invero, il Consiglio regionale aveva approvato, nel 2007, un'organica legge statutaria<sup>99</sup> (l. 10 luglio 2008, n. 1, *Legge statutaria della Regione Autonoma della Sardegna*) – che recepiva sia l'elezione diretta del Presidente della Regione sia le rigide regole del *simul simul* (artt. 17-23) – ma la promulgazione di questa legge è stata annullata dalla Corte costituzionale<sup>100</sup>, con sentenza n. 149 del

<sup>98</sup>P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2003; A. DEFFENU, *La forma di governo della Regione Sardegna*, in G. DEMURO (a cura di), *L'autonomia positiva. Proposte per un nuovo Statuto della Sardegna*, Cagliari, 2007.

<sup>99</sup>Per un commento alla forma di governo introdotta da questa legge statutaria si v. O. CHES-  
SA, *La forma di governo sarda e il modello italiano di competizione politico elettorale*, in O. CHES-  
SA-P. PINNA, *La riforma della regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Tori-  
no, 2008, il quale la descrive in termini di presidenzialismo collaborativo, nel quale si cerca di  
raggiungere un bilanciamento tra Esecutivo e Legislativo, temperando l'asprezza della clausola  
di dissolvenza.

<sup>100</sup>La legge statutaria veniva approvata il 7 marzo 2007, con la maggioranza assoluta dei com-  
ponenti ma senza i due terzi dei componenti il Consiglio regionale richiesti dall'art. 15, comma 2,

2009<sup>101</sup> resa in sede di conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, perché, ad avviso del Giudice delle Leggi, era stato violato l'art. 15, comma 4, dello Statuto di autonomia, il quale prescrive espressamente che la legge statutaria "sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi".

Dopo questo tentativo non sono stati approvati altri testi recanti modifiche al testo statutario, con la sola eccezione della l. stat. n. 1 del 2013 ("*Legge statutaria elettorale ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto speciale per la Sardegna*"), impropriamente rubricata come statutaria in quanto si tratta unicamente di una legge elettorale.

Al pari del modello elettorale transitorio (introdotto dall'art. 3, comma 2-3, l. cost. n. 2/2001), la l. n. 1 del 2013 assicura alla coalizione che supporta il Presidente demo-eletto un premio di maggioranza (il 55% dei seggi se il consenso presidenziale è compreso tra il 25 e il 40%, il 60% – pari a 36 seggi – se il consenso è superiore al 40%) per governare agevolmente la consiliatura, fatte salve eventuali insanabili fratture all'interno della maggioranza o con il Presidente (come avvenuto con le dimissioni del Presidente Soru, presentate il 25 novembre 2008 e causate dalla mancata approvazione consiliare di un emendamento alla nuova legge di governo del territorio sostenuto dallo stesso Soru).

#### 7.4. Sicilia

Anche in Sicilia, dopo la riforma dello Statuto in senso neoparlamentare introdotta in via transitoria dalla l. cost. n. 2/2001 e l'adeguamento in senso maggioritario della legge elettorale (L.r. n. 7 del 2005), il baricentro del potere politico si è spostato dall'Assemblea regionale (ARS) al Presidente della Regione<sup>102</sup> ma l'evoluzione della forma di governo nella Regione autonoma ha assunto peculiari caratteristiche nella XIV (2006-2008) e nella XV legislatura (2008-2012).

---

St. speciale. Era, in seguito, richiesto referendum popolare confermativo, che vedeva una partecipazione del 15,7% degli aventi diritto, con prevalenza dei voti contrari all'approvazione. Ciononostante, il Presidente della Regione promulgava, il 18 luglio 2008, la legge ritenendo (sulla base del giudizio di verifica condotto dalla Corte di Appello di Cagliari) invalido il referendum per mancanza del quorum strutturale (secondo le previsioni dell'art. 14 della L.r. n. 20 del 1957 richiamato dalla L.r. n. 21 del 2002, che contiene la disciplina del referendum sulle leggi statutarie). Il Governo, a questo punto, sollevava conflitto di attribuzione tra enti.

<sup>101</sup> Su questa decisione si v. il commento di I. CARLOTTO, *Il quorum strutturale nel referendum statutario: nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2009*, in *Regioni*, n. 5/2009, p. 1089 ss.

<sup>102</sup> A. SAITTA, *La forma di governo della Regione siciliana nella prospettiva della riforma dello Statuto*, in *Ist. Fed.*, n. 2/2005, p. 225 ss. A. PIRAINO-O. SPATARO, *La specialità della Regione siciliana a dieci anni dalla riforma del Titolo V*, in *Regioni*, n. 5/2011, p. 907 ss.; F. TERESI, *Il Presidente e la Giunta regionale*, in A. RUGGERI-G. VERDE, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, p. 99 ss.; A. RUGGERI-G. D'AMICO-L. D'ANDREA-G. MOSCHELLA, *Per un nuovo Statuto della Regione Sicilia*, Torino, 2017.

La XIV legislatura si è conclusa anticipatamente a seguito della condanna del Presidente Cuffaro in primo grado per favoreggiamento e rivelazione di segreto d'ufficio (sentenza poi confermata nei successivi gradi di giudizio) e delle sue dimissioni presentate il 26 gennaio 2008<sup>103</sup>. Ancor più turbolenta la XV legislatura, nella quale si sono verificate cinque crisi di governo (chiusure da altrettanti rimpasti) e la fine anticipata, provocata dalle dimissioni del Presidente Lombardo, indagato per concorso esterno in associazione mafiosa e voto di scambio (processo ancora in corso).

Problemi di stabilità si sono evidenziati anche nella XVI legislatura (2012-2017) nella quale il Presidente Crocetta ha superato almeno quattro crisi e nominato complessivamente 59 diversi assessori.

Detti problemi sono principalmente (ma non esclusivamente) addebitabili al funzionamento del sistema elettorale che non assicura in modo aritmetico al Presidente demoeletto (e alle liste a lui collegate) la maggioranza assoluta dei seggi disponibili nell'ARS<sup>104</sup>.

Infatti, il premio di maggioranza attribuito su base regionale (inizialmente 8 seggi, poi scesi a 6 dopo che la l. cost. n. 2 del 2013 ha ridotto da 90 a 70 i membri dell'ARS), non consente il raggiungimento dell'obiettivo qualora le liste coalizzate che appoggiano il presidente ottengano un mediocre risultato (inferiore al 35-40%) nei collegi provinciali.

Tale situazione si è realizzata nelle elezioni del 28 ottobre 2012 ad esito delle quali il Presidente demoeletto, Crocetta, poteva contare soltanto su 39 deputati su 90.

Mentre i numerosi tentativi di introdurre corpose revisioni statutarie sono falliti, nel corso della XVII legislatura è stata approvata a maggioranza assoluta dall'ARS la legge (di natura statutaria) di attuazione degli articoli introdotti nello Statuto nel 2001, espressamente prevista dal novellato art. 9, comma 3, della carta: con la L.r. n. 26 del 2020<sup>105</sup> (che si applicherà dalla XVIII legislatura) sono state così definite le regole procedurali relative sia alla formazione del Governo regionale sia alle diverse ipotesi di cessazione anticipata del Presidente regionale.

---

<sup>103</sup> Successivamente è intervenuto il d.P.C.m. 29 gennaio 2008 con il quale veniva disposta, a decorrere dal 18 gennaio 2008, la sospensione del Presidente Cuffaro ai sensi dell'art. 15, comma 4-bis, della l. n. 55 del 1990 e la nullità degli atti adottati dopo il 18 gennaio 2008. Avverso tale decreto il Governo siciliano ricorreva alla Corte costituzionale che, tuttavia, con sentenza n. 352 del 2008, respingeva le doglianze della ricorrente in ordine alla presunta incompatibilità della l. n. 55 rispetto alla nuova forma di governo neoparlamentare.

<sup>104</sup> Per un'analisi politologica si v. R. D'AMICO, *Il rapporto tra Governo e Assemblea nella Regione siciliana*, in *Federalismi.it* (9 dicembre 2015).

<sup>105</sup> L.r. n. 26 del 2020 recante "Norme relative al funzionamento della forma di governo regionale, alla nomina ed alla revoca degli assessori, alla conclusione anticipata della legislatura, in attuazione degli articoli 9, 10 e 8 bis dello Statuto della Regione".

In ordine alla formazione dell'Esecutivo regionale si prevede (art. 2) che il Presidente entri nelle sue funzioni all'atto della proclamazione e che subito proceda (ma non sono previsti termini) alla nomina degli assessori. Questi ultimi, diversamente dal Presidente, debbano giurare avanti a lui e all'ARS prima di assumere le funzioni (art. 3). Successivamente il Presidente dovrà presentare all'assemblea legislativa il programma di governo (art. 4) mentre gli assessori, nei trenta giorni successivi, dovranno presentare alle commissioni permanenti il programma del proprio ramo di amministrazione (art. 5).

La disposizione che disciplina le diverse ipotesi di cessazione dal mandato del Presidente regionale è l'art. 8: fondamentale, in queste ipotesi, è il ruolo del Presidente dell'ARS al quale sono presentate le dimissioni e che, con proprio decreto, dichiara la decadenza, l'impedimento permanente (previo accertamento della natura definitiva da parte dell'ufficio di presidenza dell'assemblea legislativa) ovvero la morte del capo del Governo regionale oppure l'approvazione di una mozione di sfiducia nei suoi confronti (con il contestuale scioglimento dell'ARS).

L'art. 10, infine, disciplina in modo dettagliato l'ipotesi dell'autoscioglimento dell'ARS a seguito della presentazione delle dimissioni da parte della maggioranza assoluta dei membri del collegio. Assai peculiare la disposizione (art. 10, comma 5) in forza della quale, a seguito della pubblicazione del decreto del Presidente dell'assemblea legislativa che dichiara l'avvenuto scioglimento, può svolgersi un dibattito in apposita seduta convocata in via straordinaria su richiesta di venti deputati o del Presidente della Regione.

### 7.5. Provincia autonoma di Trento

Il revisore costituente aveva posto anche per la Provincia di Trento un modello transitorio, disciplinando sia la forma di governo sia il sistema elettorale (art. 4, commi 2-3, l. cost. n. 2/2001).

All'interno di questa disciplina cedevole risultava assai peculiare il fatto che il rigore del *simul simul* subisse una prima incrinatura: qualora la morte o l'impedimento del Presidente della Provincia fossero intercorsi dopo i primi 36 mesi di consiliatura, non si sarebbe proceduto allo scioglimento del Consiglio e a nuove elezioni dal momento che il Consiglio provinciale era chiamato ad eleggere, tra i propri componenti, il Presidente dell'ente per la restante parte.

Peraltro, occorre evidenziare che la disciplina transitoria non è mai stata utilizzata, dal momento che il Consiglio provinciale ha approvato rapidamente, prima del termine della legislatura, la propria legge statutaria.

La l. stat. provinciale n. 2 del 2003<sup>106</sup> disciplina al contempo la forma di go-

---

<sup>106</sup> L.p. 5 marzo 2003, n. 2, *Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia*.

verno (artt. 1-8) e il sistema elettorale per il Consiglio e il Presidente, anzi per il vero detta legge regola l'intero procedimento elettorale tanto da essere composta di ben 86 articoli<sup>107</sup>.

Il nuovo sistema elettorale, parzialmente difforme da quello delle Regioni ordinarie e delle altre Regioni speciali, prevede: un unico collegio coincidente con il territorio provinciale; una formula maggioritaria per l'elezione del Presidente della Provincia; una proporzionale corretta con premio di maggioranza variabile per le liste che appoggiano il Presidente vincente (da un minimo di 18 dei 35 seggi consiliari fino a un massimo di 21 qualora il consenso al presidente eletto superi il 40% dei voti), senza soglia di sbarramento, per la scelta dei consiglieri; inoltre non è consentito il voto disgiunto.

Tra le peculiarità in materia di forma di governo si segnala che, ai sensi dell'art. 5, comma 3, L.p. n. 2 del 2003, qualora il Presidente della Provincia presenti le dimissioni negli ultimi dodici mesi della legislatura, la Giunta e il Consiglio provinciale rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione fino alla scadenza del quinquennio e le funzioni di Presidente della Provincia sono svolte dal Vicepresidente ovvero dall'assessore più anziano di età in caso di assenza, impedimento o cessazione dalla carica del Vicepresidente.

E, ancora più eccentrica (sia pure meramente riproduttiva della norma contenuta nella l. cost. n. 2 del 2001) pare la disposizione contenuta nell'art. 5, comma 4, della citata legge statutaria, in base alla quale eventi di natura personale riguardanti il Presidente che intervengano dopo tre anni dall'inizio della legislatura non portano all'automatica conclusione della medesima: "Nel caso di impedimento permanente o di morte del Presidente della Provincia che si verifichino dopo i primi trentasei mesi della legislatura, il Consiglio provinciale rimane in carica per l'ordinaria amministrazione ed elegge, per la restante parte della legislatura, il nuovo Presidente della Provincia, scegliendolo tra i propri componenti".

## 7.6. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

Il riformatore costituzionale ha lasciato inalterata la forma di governo della *Vallée*, mantenendo il sistema di tipo assembleare e l'elezione consiliare del presidente della Regione; la facoltà di modificare in senso neoparlamentare la forma di governo non è stata presa in considerazione dal Consiglio regionale che, con la l. stat. n. 21 del 2007, ha ritenuto di non abbandonare il tradizionale modulo, in uso dal 1948<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Tra i commenti a questa normativa, si v. A. ROCCELLA, *La nuova forma di governo della Provincia Autonoma di Trento*, in G. POSTAL-M. MARCANTONI (a cura di), *L'evoluzione statutaria della Provincia Autonoma di Trento dopo le riforme del 2001*, Milano, 2011, p. 9 ss.

<sup>108</sup> Si v. G.F. FERRARI, *Valle d'Aosta*, in *Regioni*, n. 5/2011, p. 888 ss. il quale riconduce la forma di governo valdostana al modello parlamentare razionalizzato con prevalenza dell'Esecutivo.

In base all'art. 2 della citata legge statutaria il Presidente della Regione<sup>109</sup> è eletto dal Consiglio tra i suoi componenti, con votazione effettuata a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Prima dell'elezione il candidato deve illustrare al Consiglio il programma di governo e proporre numero e articolazione degli assessorati nonché i nominativi dei componenti della Giunta, i quali saranno eletti, in unica e successiva votazione.

La morte, l'impedimento permanente (accertato a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale) e la decadenza del Presidente comportano la decadenza dell'intera Giunta e l'elezione di un nuovo governo regionale (art. 7, comma 1, l. stat. n. 21/2007); i medesimi effetti conseguono dalle dimissioni del Presidente (art. 7, comma 2, l. stat. n. 21/2007). Inoltre, qualora nel termine di sessanta giorni dalle elezioni, dalle dimissioni o dal verificarsi di altro evento interruttivo della carica presidenziale il Consiglio non riesca a formare una maggioranza, il Consiglio viene sciolto e si procede a nuove elezioni (art. 8, l. stat. n. 21/2007).

Unica variazione di rilievo nella forma di governo è rappresentata dall'introduzione della sfiducia costruttiva (art. 5, l. n. 21): per poter sfiduciare il Presidente occorre che la mozione di motivata sfiducia contenga non solo il nominativo del nuovo Presidente ma anche il programma di governo, numero e articolazione degli Assessorati nonché i nominativi dei componenti la Giunta, compreso il Vicepresidente<sup>110</sup>.

Ma neppure questo strumento sembra in grado di poter assicurare la governabilità nella Valle come attestato dal fatto che nell'ultimo triennio il Consiglio vi ha fatto ricorso per ben tre volte: il 10 luglio 2017 Marquis (proposto da Stella Alpina-UVP-ALPE-PNV) è stato eletto al posto di Rollandin (che guidava un bicolore autonomista composto da UV e Stella Alpina); l'11 ottobre 2017 Vierin (con i voti di UV-UVP-PD-EPAV) ha preso il posto di Marquis; il 10 dicembre 2018 Fosson (appoggiato da UV-UVP-Stella Alpina-ALPE) ha sostituito alla guida dell'Esecutivo Nicoletta Spelgatti (che guidava, dopo le elezioni regionali del 20 maggio 2018, una coalizione Lega-Stella Alpina-ALPE-MOUV'-Misto).

A ciò aggiungasi che il precitato Antonio Fosson ha presentato le proprie dimissioni dalla carica (unitamente a quelle di altri due assessori), il 14 dicembre 2019, dopo essere stato raggiunto da un avviso di garanzia (ricevuto nell'ambito dell'inchiesta "Egomnia" sui condizionamenti della 'ndrangheta alle elezioni regionali 2008, che lo vede accusato di voto di scambio-politico mafioso) e, per

---

<sup>109</sup> Silla figura presidenziale in Valle d'Aosta si veda, da ultimo, E. ALBANESE, *Il Presidente della Regione*, in P. COSTANZO-R. LOUVIN-L. TRUCCO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Valle d'Aosta*, Torino, 2020, p. 167 ss.

<sup>110</sup> Si v. E. ALBANESE, *La forma di governo regionale*, in P. COSTANZO-R. LOUVIN-L. TRUCCO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Valle d'Aosta*, Torino, 2020, p. 167 ss.

l'impossibilità di formare un governo nei successivi sessanta giorni, il Consiglio è stato sciolto e le elezioni fissate per il 19 aprile 2020 (poi spostate a causa dell'emergenza Covid-19)<sup>111</sup>.

Da ultimo, occorre evidenziare che un referendum propositivo (che nella Regione è stato previsto e disciplinato dagli art. 12 ss. dalla L.r. n. 19 del 2003), teso ad introdurre l'elezione diretta del Presidente è stato respinto, nel novembre 2007, per mancato raggiungimento del quorum strutturale (50% dei votanti alle ultime elezioni regionali)<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> Sulla vicenda, si v. G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online* (10 aprile 2020).

<sup>112</sup> Su questo *referendum*, si v. R. LOUVIN, *Referendum propositivo regionale: il bilancio della prima esperienza*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).



CAPITOLO IV  
IL NUOVO STATUS  
DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE

SOMMARIO: 1. Potestà concorrente e riserva di legge regionale in materia di sistema elettorale, ineleggibilità e incompatibilità. – 2. Requisiti di accesso e di mantenimento della carica presidenziale. – 2.1. Le cause di incompatibilità. – 2.2. Le cause di ineleggibilità. – 2.3. Le cause di incandidabilità. – 2.4. Il divieto di terzo mandato consecutivo come peculiare causa di incandidabilità. – 3. Elezione, proclamazione, insediamento e giuramento. – 4. L'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati. – 5. Le cause di cessazione anticipata dalla carica individuate nell'art. 126 Cost. come fattispecie tassative. – 5.1. Premesse. – 5.2. La sfiducia consiliare. – 5.3. La reiezione della questione di fiducia. – 5.4. Le dimissioni volontarie. – 5.4.1. La procedimentalizzazione. – 5.4.2. La prassi. – 5.4.3. Conclusioni. – 5.5. L'impedimento permanente. – 5.6. La morte. – 5.7. La rimozione statale. – 5.8. Le dimissioni *ultra dimidium* dei consiglieri. – 6. La *prorogatio* delle funzioni presidenziali e la supplenza del Vicepresidente. – 7. Il *recall* come possibile forma di responsabilità politica nei confronti degli elettori?

1. *Potestà concorrente e riserva di legge regionale in materia di sistema elettorale, ineleggibilità e incompatibilità*

L'art. 122, comma 1, Cost. stabilisce che il sistema di elezione del Presidente, nonché i casi di ineleggibilità e incompatibilità dello stesso, dei componenti della Giunta e dei consiglieri regionali siano disciplinati con legge della Regione, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale, che è chiamata anche a stabilire la durata degli organi elettivi.

Questa disposizione (che pure ha lasciato aperti alcuni rilevanti nodi interpretativi, soprattutto, per il sovrapporsi delle fonti: statale/regionale, statutaria/ordinaria) ha rappresentato una forte innovazione rispetto al modello previgente (sempre delineato nel comma 1 dell'art. 122 Cost.), nel quale sia la legislazione elettorale sia le norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità erano di totale appannaggio del legislatore statale senza alcuna possibilità di intervento per le Regioni.

A ciò aggiungasi che la normativa statale di principio (contenuta nella l. n. 165 del 2004) non contiene norme di dettaglio cedevoli (che restano quelle con-

tenute nella l. n. 154 del 1981) ed ha, teoricamente, lasciato ampi spazi di manovra ai legislatori regionali.

Siamo, inoltre, in presenza di una riserva di legge regionale la cui portata è stata precisata dalla giurisprudenza costituzionale:

*a)* per quanto riguarda il sistema elettorale le sentenze di riferimento sono la n. 196 del 2003 e la n. 2 del 2004. In queste decisioni la Corte ha chiarito che lo Statuto deve limitare il proprio raggio di azione alla scelta del sistema elettorale (elezione diretta o consiliare) senza interferire nel campo del sistema elettorale consiliare e della legislazione elettorale di contorno<sup>1</sup>;

*b)* in materia di ineleggibilità e incompatibilità, la riserva in favore del legislatore regionale è stata, invece, confermata dalle già esaminate sentenze del giudice costituzionale n. 378 e n. 379 del 2004, con le quali è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la determinazione dei casi di incompatibilità della carica di componente della Giunta con quella di consigliere regionale ad opera dello Statuto.

Numerose voci, in dottrina, si erano levate contro la scelta dell'art. 122 Cost. di escludere una competenza statutaria sui casi di incompatibilità in quanto si tratta di materia che può incidere sulla forma di governo (si pensi, in particolare, all'incompatibilità tra consigliere ed assessore) ma le decisioni della Corte costituzionale hanno invece seguito un approccio più formalistico e adesivo rispetto alla lettera del testo<sup>2</sup>.

In questo contributo non ci occuperemo di esaminare le diverse leggi elettorali regionali (sulle quali si rinvia ai numerosi lavori ad esse dedicati<sup>3</sup>) ma unicamente delle disposizioni, sia contenute negli Statuti che nella legge ordinaria, che incidono sullo *status* del Presidente di Regione.

## *2. Requisiti di accesso e di mantenimento della carica presidenziale*

Le cause ostative alla possibilità di ricoprire ovvero mantenere cariche pubbliche elettive sono generalmente ricondotte alle categorie giuridiche della incompatibilità, ineleggibilità e non candidabilità<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Così, in modo condivisibile, A. BURATTI, *Rappresentanza*, cit., p. 90.

<sup>2</sup> *Ex multis*, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 277 e M. CARLI-C. FUSARO, *Art. 121*, cit., p., 89, nt. 5.

<sup>3</sup> Come ad esempio M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, 2009 oppure F. DRAGO, *Il sistema di elezione del presidente della Giunta e del Consiglio nella legislazione delle Regioni a Statuto ordinario*, in *Federalismi.it*, n. 4/2010.

<sup>4</sup> Cfr. R. ROLLI, *Le limitazioni al diritto di elettorato passivo: sfumature e criticità*, in *Ist. Fed.*, n. 1/2017, p. 129 ss.

Sia le cause di incompatibilità che quelle di ineleggibilità sono collegate alla titolarità di una carica o all'esercizio di un impiego pubblico (come ad es. lo svolgimento di attività giurisdizionale) pregressi:

a) le cause di incompatibilità mirano ad impedire il “cumulo della carica elettiva con un'altra”<sup>5</sup>, circostanza che potrebbe pregiudicare il libero e corretto esercizio delle funzioni rappresentative, e possono essere superate optando, a seguito dell'elezione, per una delle due cariche;

b) le cause di ineleggibilità mirano, invece, a garantire i principi costituzionali della libertà del voto (art. 48, comma 2, Cost.) e della eguaglianza effettiva tra i candidati (art. 3 Cost.) e sfociano nella impossibilità giuridica ad essere validamente eletti ma possono essere rimosse, qualora l'interessato cessi, entro un tempo predeterminato dalla legislazione vigente, dalla carica esercitata in precedenza<sup>6</sup>.

Discorso diverso va fatto per le cause di incandidabilità: si ritiene – in genere ma forse non correttamente – che esse costituiscano una specie riconducibile al *genus* delle cause di ineleggibilità<sup>7</sup>; in realtà divergono grandemente da queste sia perché legate all'aver riportato una precedente condanna penale (ravvisando, quindi, un implicito carattere sanzionatorio/affittivo nella misura) sia perché non possono essere in nessun modo rimosse<sup>8</sup> sia perché il loro accertamento non avviene *ex post* (dopo le elezioni) ad opera del Consiglio regionale ma *ex ante* (prima delle elezioni) da parte dell'Ufficio elettorale in sede di ammissione delle liste.

Come ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza n. 141 del 1996 “*l'elezione di coloro che versano nelle condizioni di non candidabilità è nulla, senza che sia in alcun modo possibile per l'interessato rimuovere l'impedimento all'elezione, come invece è ammesso per le cause di ineleggibilità*”.

I laconici principi fondamentali in materia di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente della Giunta regionale, dei componenti della Giunta e dei consiglieri regionali sono dettati negli artt. 2 e 3 dalla l. n. 165 del 2004 e dovrebbero essere oggetto di attuazione da parte della legislazione regionale di dettaglio.

Tuttavia, l'attenzione dei Consigli regionali rispetto a questa pur importante normativa è stata limitata e un cospicuo numero di legislatori regionali non ha, ad oggi, esercitato questa potestà con la conseguenza che in questi territori (Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Umbria) conti-

<sup>5</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, X ed., Padova, 1991, p. 480.

<sup>6</sup> Per approfondimenti sull'ineleggibilità si rinvia alle pagine di G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, 2001.

<sup>7</sup> La stessa Corte costituzionale ha avallato questa lettura quando, nella sentenza n. 407 del 1992, ha individuato nell'incandidabilità una “particolarissima causa di ineleggibilità”.

<sup>8</sup> Si v. le considerazioni di M. MENGOZZI, *Incandidabilità e rappresentanza politica nazionale*, Roma, 2018, p. 76 ss.

nuano a trovare applicazione (talvolta anche per espresso rinvio della legislazione regionale<sup>9</sup>) le disposizioni contenute nella l. n. 154 del 1981.

Inoltre, si segnala che solo in due Regioni (Abruzzo<sup>10</sup> e Lombardia<sup>11</sup>) questa materia è stata oggetto di una legislazione organica *ad hoc* mentre, in altre Regioni, alcune disposizioni rilevanti sono state innestate all'interno della legge elettorale (così in Lazio<sup>12</sup>, Puglia<sup>13</sup>, Toscana<sup>14</sup>, Veneto<sup>15</sup>, Molise<sup>16</sup>) ovvero in altre leggi (ad es. in Campania nel collegato alla legge di stabilità del 2014, art. 1, commi 212-218, L.r. n. 16 del 2014<sup>17</sup>).

Quanto alle fattispecie che portano alla non candidabilità alle cariche elettive regionali, la relativa disciplina è contenuta negli artt. 7-9 del d.lgs. n. 235 del 2012 (meglio noto come legge Severino) e, pacificamente, si ritiene che l'individuazione di queste ipotesi non rientri all'interno della potestà legislativa concorrente *ex art. 122 Cost.* ma di quella esclusiva statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza", ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. h)<sup>18</sup>.

<sup>9</sup> Così, ad es., nelle Marche per effetto dell'art. 3-bis della L.r. n. 27 del 2004 come modificata dalla L.r. n. 5 del 2015. "Art. 3 bis (Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere, di Presidente della Giunta e di assessore regionale) 1. I soggetti diversi dai consiglieri regionali possono assumere la carica di assessore regionale solo se in possesso delle condizioni di candidabilità, eleggibilità e compatibilità previste dalla normativa vigente per i consiglieri regionali. 2. Non è immediatamente rieleggibile a Presidente della Giunta regionale, allo scadere del secondo mandato, chi ha ricoperto tale carica per due legislature consecutive. 3. Fermo restando quanto stabilito ai commi 1 e 2 e fino all'entrata in vigore di un'apposita legge regionale, ai consiglieri regionali, al Presidente della Giunta e agli assessori regionali, si applicano le norme sull'incandidabilità, l'ineleggibilità e l'incompatibilità previste dalla legislazione nazionale vigente".

<sup>10</sup> L.r. Abruzzo n. 51 del 2004.

<sup>11</sup> L.r. Lombardia n. 31 del 2016 come modificata dalla L.r. n. 3 del 2018.

<sup>12</sup> L.r. Lazio n. 2 del 2005, art. 7, che si limita ad aggiungere alle ipotesi contemplate nella l. n. 154 del 1981 alcune ipotesi di ineleggibilità.

<sup>13</sup> L.r. Puglia n. 2 del 2005, art. 6, che si limita a prevedere come ulteriore (rispetto alle ipotesi di cui alla l. n. 154 del 1981) causa di ineleggibilità quella di essere presidente di provincia o sindaco.

<sup>14</sup> L.r. Toscana n. 51 del 2014, art. 27 che dispone unicamente l'incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere regionale con previsione della decadenza dalla carica di consigliere.

<sup>15</sup> L.r. Veneto n. 5 del 2012, art. 7 e 8.

<sup>16</sup> L.r. Molise n. 20 del 2017, artt. 16-18.

<sup>17</sup> Per un'analisi delle norme in materia di ineleggibilità di questa legge, si v. M. TROISI, *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016, p. 117 ss.

<sup>18</sup> Così Corte cost., sentenza n. 118 del 2013; in dottrina, sia pure sulla normativa previgente (l. n. 55 del 1990), A. PERTICI, *Art. 122*, in BIFULCO-CELOTTO-OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, Torino, 2006, p. 2439, nota 73 e V. PUPO, *La disciplina dell'incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

Merita separata attenzione, infine, il caso della non immediata rieleggibilità del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto dopo il secondo mandato consecutivo: si tratta di un principio fondamentale indicato dall'art. 2, comma 1, lett. f), l. n. 165 del 2004 ma sembra maggiormente attenersi alle caratteristiche strutturali dell'organo presidenziale (e dunque alla forma di governo) più di quanto non sia ricostruibile come una causa di ineleggibilità<sup>19</sup>; dei problemi suscitati da questa disposizione si tratterà nel § 2.4.

### 2.1. Le cause di incompatibilità

In primo luogo occorre rammentare che alcune forme di incompatibilità applicabili al Presidente della Regione, in quanto membro del Consiglio regionale (non necessario ma, di fatto, tale in tutte le Regioni), sono già fissate all'interno della Costituzione: l'art. 122, comma 2, prevede l'impossibilità di *“appartenere contemporaneamente ad un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo”*; l'art. 104, u.c., dispone l'incompatibilità tra l'ufficio di membro del CSM e quello di consigliere regionale; l'art. 135, comma 6, precisa che *“L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, di un Consiglio regionale [...]”*.

I principi fondamentali in materia sono, poi, contenuti nell'art. 3 della l. quadro n. 165 del 2004, la quale, da un lato, consente la differenziazione nella disciplina delle incompatibilità nei confronti del Presidente rispetto ai consiglieri, e, d'altro lato, prevede, come unica fattispecie non legata al contemporaneo svolgimento di altri incarichi istituzionali, quella della lite pendente nei confronti della Regione (sia pure con alcune limitazioni)<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> È di questo avviso M. COSULICH, *La legislazione delle Regioni ordinarie in materia d'ineleggibilità e d'incompatibilità. Quale possibile influenza sulle modalità di selezione della classe politica regionale?*, in *Le Regioni*, n. 1/2011, p. 128.

<sup>20</sup> Questi i criteri individuati: a) sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva; b) sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e le funzioni svolte dai medesimi presso organismi internazionali o sopranazionali; c) eventuale sussistenza di una causa di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di consigliere regionale; d) in caso di previsione della causa di incompatibilità per lite pendente con la regione, osservanza dei seguenti criteri: 1) previsione della incompatibilità nel caso in cui il soggetto sia parte attiva della lite; 2) qualora il soggetto non sia parte attiva della lite, previsione della incompatibilità esclusivamente nel caso in cui la lite medesima sia conseguente o sia promossa a seguito di giudizio definito con sentenza passata in giudicato; e) attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di incompatibilità dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, fatta salva la compe-

Come sopra ricordato solo l'Abruzzo e la Lombardia hanno approvato una legislazione *ad hoc* (la regione adriatica con le norme contenute nella L.r. n. 51 del 2004 e la Lombardia con la L.r. n. 31 del 2016) mentre tra le Regioni che hanno comunque adottato delle norme in materia vi sono situazioni diverse: alcune hanno dettato una disciplina completa e sostitutiva di quella statale (il Veneto, con l'art. 8 della L.r. n. 5 del 2012); altre hanno integrato la normativa statale contenuta nella l. n. 154 del 1981 con ulteriori ipotesi (così l'art. 17 della L.r. Molise n. 20 del 2017<sup>21</sup>); altre, infine, non prevedono una disposizione specifica sulle incompatibilità (Campania L.r. n. 16 del 2014; Lazio L.r. n. 2 del 2005; Puglia L.r. n. 2 del 2005).

Per queste ultime e per tutte le restanti Regioni, in assenza di norme attuative, continuano ad avere applicazione le norme contenute nella l. n. 154 del 1981, in particolare per le incompatibilità l'art. 4<sup>22</sup>.

Riteniamo che le disposizioni statali continuino a vincolare anche la Toscana che, pure, ha introdotto, nella l. elettorale n. 51 del 2014 una disposizione (l'art. 27) che prevede l'incompatibilità tra la carica di consigliere e quella di assessore. Invero, in assenza di una disciplina regionale organica o di una espressa volontà di derogare alla legge nazionale, quest'ultima continuerà ad essere applicabile.

È interessante notare che le leggi regionali di Abruzzo, Lombardia e Veneto, anche grazie ai nuovi principi introdotti dalla l. n. 165, hanno limitato il numero e l'ampiezza delle ipotesi di incompatibilità rispetto alle precedenti leggi statali mentre il Molise ha aggiunto, alle fattispecie già disciplinate dalla l. n. 154 del 1981 e richiamate per espresso rinvio, ulteriori ipotesi.

Residua l'anomalia (sia pure riprodotiva di norme già presenti nell'art. 3 della l. n. 154 del 1981 e consentita dalla formulazione dei criteri direttivi di origine statale) di due fattispecie all'interno della legge lombarda, il cui art. 5 dispone l'incompatibilità con la carica di Presidente (e di consigliere) a scapito di colui che:

---

tenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi. L'esercizio delle rispettive funzioni è comunque garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi; f) eventuale differenziazione della disciplina dell'incompatibilità nei confronti del Presidente della Giunta regionale, degli altri componenti della stessa Giunta e dei consiglieri regionali; g) fissazione di un termine dall'accertamento della causa di incompatibilità, non superiore a trenta giorni, entro il quale, a pena di decadenza dalla carica, deve essere esercitata l'opzione o deve cessare la causa che determina l'incompatibilità, ferma restando la tutela del diritto dell'eletto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato.

<sup>21</sup> Si individuano come ulteriori cause di incompatibilità le seguenti cariche: a) presidente e consigliere provinciale; b) Garante regionale dei diritti della persona; c) componente del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM); d) consigliere regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna.

<sup>22</sup> Sulla persistente applicabilità delle disposizioni contenute nella legge n. 154 del 1981 cfr. Corte cost., ordinanze nn. 383 del 2002, 223 e 270 del 2003, nonché Corte di Cassazione, sentenza 25 luglio 2006, n. 16898.

- con sentenza passata in giudicato, è stato dichiarato responsabile nei confronti della Giunta regionale, del Consiglio regionale o degli enti del sistema regionale e non ha ancora estinto il proprio debito;
- avendo un debito liquido ed esigibile per imposte, tasse e tributi nei confronti della Regione, ha ricevuto invano notificazione di avviso di accertamento oppure di ordinanza-ingiunzione di pagamento.

Analoghe perplessità genera la formulazione dell'art. 3, comma 1, lett. b della L.r. Abruzzo n. 51 del 2004, che proclama l'incompatibilità alla carica di Presidente (e di consigliere) di *“colui che, per fatti compiuti allorché era amministratore o impiegato della Regione ovvero di ente o società da essa dipendenti, è stato dichiarato responsabile verso l'ente o la società, con sentenza passata in giudicato, e che non ha ancora estinto il debito”*.

Invero, nelle citate ipotesi non si configura un cumulo di mandati e, di conseguenza, non è nemmeno possibile risolvere l'incompatibilità attraverso l'opzione tra le due cariche ma solo con l'estinzione del debito.

## 2.2. Le cause di ineleggibilità

L'art. 2 della l. n. 165 del 2004 ha individuato, come anticipato, i principi fondamentali che vincolano i legislatori regionali nel dettare le cause di ineleggibilità per il Presidente della Regione, per i membri di giunta e per i consiglieri:

- a) le necessità di indicare situazioni di ineleggibilità tutte le volte in cui le *“attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati”*;
- b) la possibilità di rimuovere le cause di ineleggibilità (rendendole inefficaci) cessando dall'attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità entro il termine fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito;
- c) l'applicazione della disciplina in tema di incompatibilità nel caso di ineleggibilità sopravvenuta;
- d) la competenza consiliare a decidere, in prima istanza, sulle cause di ineleggibilità dei propri membri e del Presidente della Regione, salva la possibilità di ricorsi all'autorità giudiziaria;
- e) la facoltà di differenziare le cause di ineleggibilità del Presidente da quelle dei consiglieri.

Dall'analisi delle limitate e scarse legislazioni regionali in materia di ineleggibilità (sopra citate) si possono evidenziare i seguenti punti:

- i) nessuna Regione ha preso in considerazione la possibilità di differenziare le cause di ineleggibilità del Presidente e dei consiglieri;

ii) si è innovato, da parte di alcuni legislatori, introducendo come causa di ineleggibilità lo svolgimento di funzioni di governo nelle amministrazioni locali (Comuni e Province), le quali, nella legislazione statale (art. 4 della l. n. 154 del 1981), sono previste come situazioni di incompatibilità. Il primo a proporre questa soluzione è stato il legislatore abruzzese: la L.r. n. 51 del 2004 ha previsto, all'art. 2, comma 1, lett. n l'ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta e di consigliere a carico dei Sindaci dei Comuni della Regione con popolazione superiore a cinquemila abitanti, nonché dei Presidenti e degli assessori delle Province. In tale direzione si sono, poi, espresse: la L.r. Lazio n. 2 del 2005 (il cui art. 7 sancisce l'ineleggibilità per "*i Presidenti delle Province della Regione e i Sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia della Regione*"); la L.r. Puglia n. 2 del 2005 (per il cui art. 6 sono ineleggibili "*i Presidenti delle Province della Regione e i Sindaci dei Comuni della Regione*")<sup>23</sup>; la L.r. Campania n. 16 del 2014 (*ex art. 1, comma 212 non sono eleggibili alla carica di presidente della Giunta e di consigliere regionale "i Sindaci dei comuni superiori a 5.000 abitanti"*);

iii) si sono riprodotte, talvolta con piccole modifiche, alcune cause di ineleggibilità previste dall'art. 2 della l. n. 154 del 1981 come ad esempio:

- il personale dipendente dalla Regione<sup>24</sup>;
- gli organi amministrativi e i dirigenti delle società controllate dalla Regione<sup>25</sup>;
- il personale dirigente delle aziende sanitarie<sup>26</sup>;

iv) ulteriori cause di ineleggibilità, permesse dalla normativa di principio, sono state introdotte solo dalla legislazione lombarda, approvata con L.r. n. 31 del 2016 il cui art. 3 dichiara ineleggibili altri soggetti facenti parte del sistema istituzionale lombardo e nominati dal Consiglio o dalla Giunta quali:

<sup>23</sup> Ad avviso di M. COSULICH, *La legislazione delle Regioni ordinarie in materia d'ineleggibilità e d'incompatibilità*, cit., p. 140 ss. la presenza di siffatte cause di ineleggibilità potrebbe rendere meno agevole attingere al serbatoio locale per reclutare il personale politico regionale, inducendo, al contempo, "modalità di selezione della classe politica regionale caratterizzate da maggiore autonomia rispetto al tradizionale cursus honorum locale-regionale-nazionale".

<sup>24</sup> Cfr. L.r. Lombardia n. 31 del 2016, che all'art. 3 dichiara ineleggibili "*i segretari generali, i dirigenti e il personale dipendente della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Lombardia*".

<sup>25</sup> Cfr. L.r. Lombardia n. 31 del 2016 che dichiara non eleggibili "*i componenti degli organi di gestione o di amministrazione, l'amministratore delegato, l'amministratore unico, il direttore generale, i legali rappresentanti e i dirigenti degli enti del sistema regionale*" nonché "*i componenti degli organi di gestione o di amministrazione, l'amministratore delegato, l'amministratore unico, il direttore generale, i legali rappresentanti e i dirigenti delle società in relazione alle quali la Regione detiene una partecipazione superiore al cinquanta per cento o sulle quali comunque esercita il controllo, anche in forma indiretta*".

<sup>26</sup> Cfr. L.r. Lombardia n. 31 del 2016 che dichiara ineleggibili "*limitatamente al sistema sanitario, sociosanitario e sociale integrato lombardo, i direttori generali, i direttori amministrativi, i direttori sanitari o i direttori sociosanitari, nonché, per gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), anche i componenti del consiglio di amministrazione e i direttori scientifici*".

- coloro che ricoprono le cariche di presidente o componente dell'organo collegiale, nonché i soggetti che svolgono incarichi amministrativi di vertice, negli organismi di garanzia e vigilanza e nelle Autorità indipendenti statali e regionali, compreso il Comitato regionale per le comunicazioni di cui all'art. 62 dello Statuto d'autonomia;
- i componenti della Commissione garante dello Statuto, il Difensore regionale o il Garante per l'infanzia e per l'adolescenza, nonché i componenti del Collegio dei revisori dei conti della Regione Lombardia;
- i componenti degli organi delle agenzie regionali istituite con legge regionale della Lombardia.

### 2.3. Le cause di incandidabilità

L'art. 7 del d.lgs. n. 235 del 2012 prevede, come sanzione<sup>27</sup> conseguente all'irrogazione di una condanna a titolo definitivo per la commissione di alcuni reati ovvero di una pena superiore a due anni di reclusione per delitti non colposi ovvero di una misura di prevenzione per appartenenza ad organizzazione mafiosa, l'impossibilità ad essere candidati alle elezioni regionali e, in ogni caso, l'inidoneità a “ricoprire le cariche di presidente della giunta regionale, assessore e consigliere regionale, amministratore e componente degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali”.

Si deve, inoltre, osservare che, a differenza di quanto previsto per i Parlamentari nazionali ed europei e per le cariche di Governo, in relazione alla quali la misura dell'incandidabilità è temporalmente limitata (un periodo corrispondente al doppio della durata della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici e, comunque, non inferiore a sei anni), le cause ostative alla candidabilità nelle elezioni regionali (e locali) hanno una durata a tempo indeterminato.

L'art. 8 della legge Severino prescrive, invece, la sanzione della sospensione per l'eletto alle cariche regionali quando, nel corso del mandato, venga irrogata una sentenza di condanna non definitiva per fattispecie di reato ivi determinate. La procedura da seguire è dettata al comma 4, il quale prevede che sia il Consiglio dei ministri, cui la sentenza è comunicata dal Prefetto del capoluogo di Regione, ad adottare il provvedimento che accerta la sospensione.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 236 del 2015<sup>28</sup>, ha ritenuto legitti-

---

<sup>27</sup> Invero sia la giurisprudenza costituzionale sia quella amministrativa rigettano la teoria dell'incandidabilità come sanzione; per il Consiglio di Stato la preclusione alla candidatura prevista dal d.lgs. n. 235 del 2012 non rappresenterebbe un effetto penale o una sanzione accessoria alla condanna, bensì esclusivamente un effetto di natura amministrativa che colpisce le procedure amministrative sorte successivamente alla pubblicazione della sentenza di condanna ad uno dei reati individuati (in tal senso Cons. St., sez. V, sentenza n. 695 del 2013).

<sup>28</sup> Per un commento a questa decisione, si v. R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost. sent. n. 236/2015*, in *Foro it.*, n. 2/2016, I, p. 412 ss.

ma (in quanto non irragionevole) detta prescrizione normativa sia in relazione all'art. 97, comma 2, Cost. sia al parametro (scarsamente utilizzato) dell'art. 54, comma 2, Cost. che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche “*il dovere di adempierle con disciplina ed onore*”; infatti, ad avviso della Corte la permanenza in carica di un amministratore, regionale o locale, condannato, anche in via non definitiva, per gravi reati contro la pubblica amministrazione, se pure non determina una presunzione di indegnità morale dell'interessato, tuttavia, potrebbe generare nei cittadini il sospetto di un inquinamento degli apparati pubblici.

Una peculiare ipotesi di incandidabilità per il Presidente della Giunta regionale è stata, infine, prevista dall'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 149 del 2011: in base a detta disposizione, qualora il Presidente di una Regione sia stato rimosso dall'incarico per avere contribuito al dissesto finanziario della Regione a seguito della procedura disciplinata nel comma precedente (e di cui ci occuperemo *infra*, nel cap. VII), il medesimo soggetto è incandidabile ad ogni carica locale, regionale, nazionale ed europea per 10 anni e, nel medesimo lasso temporale, non può essere nominato ad alcuna carica di governo negli enti locali, delle Regioni, dello Stato e dell'UE.

#### 2.4. *Il divieto di terzo mandato consecutivo come peculiare causa di incandidabilità*

Alla competenza statutaria *ex art.* 123, comma 1, Cost., più che alla materia elettorale *ex art.* 122, comma 1, Cost., parrebbe da ricondursi anche un altro “principio fondamentale” contenuto nell'art. 2, lett. f della l. n. 165 del 2004, il divieto di terzo mandato consecutivo.

Detta disposizione individua come norma di principio in materia di ineleggibilità la “*previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia*”<sup>29</sup>.

E l'appartenenza alla famiglia delle ineleggibilità troverebbe ulteriore conferma nella giurisprudenza amministrativa formatasi sull'art. 51 TUEL in relazione al divieto di terzo mandato consecutivo per Sindaco e Presidente di Provincia, la quale, in linea con la dottrina prevalente, ritiene che la violazione della regola del terzo mandato consecutivo configuri proprio una causa di ineleggibilità e non di incandidabilità (cfr. Tar Campania, sez. I, sentenza n. 1485 del 2003).

Tuttavia, riteniamo di dissentire da queste posizioni e di condividere quella dottrina<sup>30</sup> che ritiene di considerare detto divieto come una forma di incandida-

<sup>29</sup> Sulla possibile illegittimità costituzionale di questa norma si è espresso L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4, 2009, p. 489 ss.

<sup>30</sup> F. DRAGO, *Commento all'articolo 2*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, p. 52.

bilità dal momento che si tratta di una forma non rimovibile di ineleggibilità ed accertabile *ex ante*, al momento della presentazione delle liste elettorali da parte degli Uffici elettorali.

La circostanza che il divieto di terzo mandato non costituisca una causa di ineleggibilità ma di incandidabilità sembra confermata anche dalla L.r. Abruzzo n. 51 del 2004 (art. 1, comma 3) e dalla L.r. Toscana n. 25 del 2004 (art. 12, comma 7).

Peraltro, i dubbi sulla natura del divieto si sovrappongono alla questione della auto-applicabilità, in assenza di recepimento regionale, del principio fondamentale contenuto nella citata disposizione. Detta auto-applicabilità è stata postulata dalla dottrina maggioritaria<sup>31</sup> ma smentita dalla giurisprudenza milanese (Tribunale e Corte d'Appello) nel caso del Presidente della Regione Lombardia, Formigoni, candidatosi, nella primavera del 2010 ed eletto, giungendo così al quarto mandato consecutivo ma solo il secondo considerando come *dies a quo* l'adozione della legge statale e quindi il 2004.

Nel giudizio di primo grado, promosso dall'avv. Steccanella in qualità di elettore, la I<sup>a</sup> sezione civile del Tribunale di Milano ha rigettato (con sentenza n. 9053 del 2010) i ricorsi, giudicando legittima la candidatura di Formigoni proprio per l'assorbente considerazione di non poter ritenere la norma immediatamente precettiva; inoltre, il Tribunale ha sottolineato come non spetti all'autorità giudiziaria alcuna azione di supplenza, volta a sanare "*una falla del sistema, di cui non si sono dati carico né il riformatore costituzionale del 1999-2001 né il legislatore statale del 2004*", con riferimento alla possibilità che le Regioni hanno di non dare applicazione a semplici indicazioni del legislatore statale, astenendosi dal legiferare sul punto.

Detta sentenza è stata confermata dalla Corte d'Appello di Milano (sez. IV civile), che, nel respingere il ricorso promosso dall'esponente radicale Marco Capato, con la sentenza 20 maggio 2011, n. 1404 (leggibile sul sito [Federalismi.it](http://Federalismi.it)), ha fatto proprie le seguenti argomentazioni:

a) la l. n. 165 del 2004 non possiede natura precettiva in quanto all'immediata applicazione della stessa osta "*il chiaro tenore letterale della norma in esame letto alla luce della disciplina costituzionale in materia di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni introdotta dalla recente riforma del Titolo V della Costituzione*", che ascrive la materia elettorale alla potestà concorrente;

---

<sup>31</sup> Detta tesi è sostenuta per primo da A. PERTICI, *Art. 122*, in BIFULCO-CELOTTO-OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2436 s. e poi seguita da L. CASTELLI, *Profili costituzionali*, cit., p. 501, M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 19/2009 p. 10 e G. DI COSIMO, *Introduzione e contestuale sospensione di un principio fondamentale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2015. Tra i pochi in senso contrario si v. L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in [ForumCostituzionale.it](http://ForumCostituzionale.it) (26 marzo 2010).

b) inoltre, i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale non si possono considerare immediatamente applicabili in quanto rivolti solo ed esclusivamente al legislatore regionale: è la stessa lett. f dell'art. 2 a contenere un esplicito rinvio alla “*normativa regionale adottata in materia*” collegando l'operatività del divieto alla regolamentazione da parte della Regione della intera materia elettorale;

c) la l. n. 165 del 2004, in quanto legge di principio, non esaurisce ogni aspetto concernente la causa di ineleggibilità in questione, che è compito delle Regioni disciplinare.

La Corte d'Appello di Milano chiosava, peraltro, affermando che “*quand'anche si ritenesse il principio di cui alla lettera f) immediatamente operativo erga omnes non ne seguirebbe, per ciò solo, la declaratoria di ineleggibilità dell'appellato atteso che il divieto in parola potrebbe trovare applicazione solo per le elezioni successive all'entrata in vigore della legge e quindi a fare tempo dalle elezioni svolte nel 2005*” non essendo la l. n. 165 del 2004 dotata di efficacia retroattiva.

Invero, alcune legislazioni regionali hanno recepito il divieto di terzo mandato; tra esse si annoverano l'Abruzzo (L.r. n. 51 del 2004, art. 1, comma 3), la Basilicata (L.r. n. 20 del 2018, art. 6, comma 6), l'Emilia Romagna (L.r. n. 21 del 2014, art. 7), il Lazio (L.r. n. 2 del 2005, art. 2, comma 5-*bis*, introdotto con L.r. n. 10 del 2017) la Lombardia (L.r. n. 17 del 2012, art. 1, comma 10) le Marche (L.r. n. 5 del 2015, art. 3-*bis*)<sup>32</sup>, Toscana (L.r. n. 25 del 2004, art. 12, comma 7), il Veneto (L.r. n. 5 del 2012, art. 6, comma 2<sup>33</sup>).

La Basilicata, l'Emilia Romagna, il Lazio, le Marche e il Veneto hanno ripreso, nelle loro leggi elettorali, la previsione dell'art. 51, comma 3, TUEL in base alla quale si può derogare al divieto di terzo mandato consecutivo nel caso in cui uno dei due mandati presidenziali abbia avuto una durata inferiore a 2 anni e 6 mesi.

Nessuna previsione da parte delle restanti Regioni: alcune sono silenziose sul punto pur avendo approvato leggi elettorali (Calabria, Campania, Molise, Puglia, Umbria), altre (come la Liguria e il Piemonte) non hanno neppure approvato una propria legislazione elettorale.

Per queste Regioni si pone dunque la questione: il divieto del terzo mandato vincola anch'esse pur in assenza di una disposizione di recepimento?

La risposta, alla luce della giurisprudenza costituzionale in tema di principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente, dovrebbe di senso negativo.

Nella sentenza n. 200 del 2009 il Giudice delle Leggi ha, infatti, precisato che “*la relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio (...) va intesa (...)*”

<sup>32</sup> Su questa normativa si v. D. CODUTI, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, n. 6, p. 1 ss.

<sup>33</sup> Una curiosità riguarda questa legislazione veneta: l'art. 6, comma 3, l. n. 5 del 2012 estende il divieto di terzo mandato anche agli assessori, prevedendo che non possono essere immediatamente rinominati assessori regionali coloro che hanno rivestito ininterrottamente per due mandati consecutivi la carica di componente della Giunta.

*nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (...). In altri termini, la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale".*

In altre decisioni (ad esempio nella sentenza n. 387 del 2005) la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire che i principi fondamentali non possono presentare caratteri di analiticità e puntualità, caratteri che sarebbero, all'opposto, propri delle norme di dettaglio regionali, dal momento che devono garantire alle Regioni un adeguato spazio legislativo<sup>34</sup>.

Sulla base di questa giurisprudenza dovremmo ritenere che il divieto del terzo mandato costituisca una regola più che un principio poiché impedisce, con la sua puntualità, alle Regioni di costruire un proprio adeguato spazio normativo e dunque non potrebbe legittimamente vincolare i legislatori regionali.

Ma, come sopra esposto, siamo dell'avviso che si tratti di una peculiare forma di incandidabilità e, dal momento che le cause di incandidabilità sono di competenza esclusiva del legislatore statale, il divieto di terzo mandato deve ritenersi introdotto negli ordinamenti regionali a partire dal 2004.

Si pone, così, la questione delle leggi regionali che hanno posto delle deroghe: quanto alle Regioni che hanno ripreso la previsione dell'art. 51, comma 3, TUEL, si può ritenere che si tratti di una legittima precisazione, in quanto meramente riproduttive di una deroga posta dalla stessa legge statale in una disposizione dotata di *eadem ratio*.

Non appare, invece, possibile limitare la portata del divieto, ad esempio statuendo che esso operi solo dal quarto mandato consecutivo.

### 3. Elezione, proclamazione, insediamento e giuramento

Conformemente alle disposizioni del rinnovato Titolo V e alla giurisprudenza costituzionale che ha distinto la materia statutaria da quella elettorale, gli Statuti si limitano a disporre che il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto, che detta elezione avviene contestualmente alla elezione dei membri del Consiglio regionale e che il Presidente eletto è componente del Consiglio (scelta quest'ultima non obbligata). Prevedono, invece, forme di elezione consiliare la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e la Provincia di Bolzano (art. 2, l. stat. n. 21 del 2007; art. 36, St. TAA; art. 66, L.p. n. 14 del 2017).

La disciplina del procedimento elettorale, le modalità di elezione del Presidente, le formule elettorali (ovvero il meccanismo di trasformazione dei voti in

---

<sup>34</sup> Cfr. M. SALVAGO, *La potestà legislativa concorrente tra modelli teorici ed evoluzione delle pratiche interpretative*, Roma, 2014.

seggi), l'ammontare del premio di maggioranza e le soglie di sbarramento sono, invece, oggetto di definizione nelle leggi regionali elettorali<sup>35</sup>.

Quasi tutte le Regioni hanno adottato un sistema di elezione diretta del Presidente della Regione a turno unico, nel quale viene proclamato eletto il candidato Presidente che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. Parziale eccezione a questo principio è contenuta nella legge elettorale toscana (L.r. n. 51 del 2014), la quale prevede (all'art. 15) il necessario superamento della soglia del 40% dei voti validi e, in assenza, lo svolgimento di un turno di ballottaggio tra i due candidati più votati al primo turno<sup>36</sup>.

La proclamazione ad opera dell'Ufficio centrale regionale della Corte di Appello porta, di regola, all'acquisizione di tutti i poteri e le funzioni connesse al nuovo incarico e a partire da tale momento, dovrebbero cessare la Giunta regionale e il Presidente della Regione in carica<sup>37</sup>. Dopo la proclamazione, entro qualche giorno, avviene il passaggio di consegne tra Presidente uscente ed entrante.

Di norma gli Statuti prevedono che dalla proclamazione inizi a decorrere il termine – in alcuni casi dieci giorni (come nel caso della Calabria) ed in altri quindici (ad es. Abruzzo) – per formare la nuova Giunta e per presentare, di norma entro il medesimo termine, il programma di governo al Consiglio regionale.

In due Statuti, tuttavia, è prevista una scissione tra la proclamazione da parte dell'Ufficio centrale regionale e l'insediamento nelle funzioni:

– in Emilia-Romagna l'assunzione di funzioni coincide con l'insediamento dell'Assemblea legislativa, *dies a quo* da cui decorre il termine di 7 giorni per la nomina degli assessori e del Vicepresidente (art. 44);

– in Campania si prevede una seduta di insediamento avanti il Consiglio nella quale il Presidente della Giunta espone il proprio programma di governo, cui segue una discussione; solo a seguito di tale adempimento formale il Presidente può procedere alla nomina dei componenti la Giunta (art. 46). Questa particolare articolazione procedimentale ha creato non pochi grattacapi in occasione dell'elezione del Presidente De Luca nel 2015: proclamato eletto il 18 giugno

<sup>35</sup> Hanno approvato una legge elettorale completa le seguenti regioni: Abruzzo L.r. n. 9 del 2013; Basilicata L.r. n. 20 del 2018; Calabria L.r. n. 1 del 2005; Campania L.r. n. 4 del 2009; Emilia Romagna L.r. n. 21 del 2014; Lazio L.r. n. 2 del 2005 (come modificata dalla L.r. n. 10 del 2017); Lombardia L.r. n. 17 del 2012; Marche L.r. n. 27 del 2004; Molise L.r. n. 20 del 2017; Puglia L.r. n. 2 del 2005; Toscana n. 51 del 2014; Umbria L.r. n. 2 del 2010; Veneto L.r. n. 5 del 2012. Nelle altre Regioni continua a trovare applicazione la l. n. 43 del 1995 (il c.d. *Tattarellum*).

<sup>36</sup> Per un commento si v. M. ROSINI, *Novità e criticità della nuova legge elettorale della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, 2014, p. 1237 ss.

<sup>37</sup> Si vedano, in tal senso, l'art. 38, comma 1, St. ligure: "Il Presidente della Giunta assume le funzioni all'atto della proclamazione [...]" e l'art. 50, comma 2, della carta di autonomia del Piemonte: "La Giunta regionale e il Presidente uscente cessano dalla carica alla data di proclamazione del nuovo Presidente".

2015, De Luca è stato sospeso dalle sue funzioni il 26 giugno per l'applicazione – da parte del Governo – della legge Severino (era stato condannato in I grado per il reato di abuso d'ufficio ad una pena di un anno) senza aver potuto nominare il suo vice, che avrebbe potuto supplirlo durante il periodo di sospensione. Per sua fortuna, il ricorso d'urgenza presentato presso il Tribunale di Napoli è stato accolto, il 2 luglio 2015, con decreto del presidente della prima sezione civile del Tribunale, con conseguente sospensiva del provvedimento governativo di sospensione, permettendo al neopresidente di insediarsi e poi nominare la giunta. In seguito, è giunta, in appello, la riforma della sentenza e l'assoluzione del Presidente.

In quasi tutti i nuovi testi statutari regionali non si prevede la necessità che il Presidente presti il giuramento di fedeltà davanti al Consiglio; le due sole eccezioni a tale orientamento generale sono rappresentate dagli Statuti di Puglia e Liguria, i quali prevedono (rispettivamente, all'art. 41, comma 3, l'uno e all'art. 38 l'altro<sup>38</sup>) che il nuovo Presidente presti giuramento innanzi al Consiglio regionale.

Ha suscitato, invece, curiosità e qualche critica, il fatto che, a nuovo Statuto già promulgato ed entrato in vigore, il Presidente della Lombardia Formigoni abbia prestato giuramento avanti alla Giunta, nella sua prima riunione (il 29 aprile 2010); ovviamente le modalità di effettuazione impediscono di individuare in questo gesto un momento di raccordo tra Presidente e Consiglio<sup>39</sup>.

#### 4. *L'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati*

Né la Novella del 1999 né i legislatori statutari hanno previsto forme particolari di insindacabilità per il Presidente della Giunta regionale, il quale, quindi, usufruisce di questa prerogativa solo se e in quanto membro del Consiglio regionale (scelta questa confermata da tutti i nuovi testi) ed in relazione alle attività tipiche della funzione consiliare, secondo l'interpretazione dell'art. 122, comma 4, Cost. data dal Giudice delle Leggi in piena conformità all'art. 68, comma 1, Cost.

Ovviamente questo comporta una limitata protezione dell'attività di comunicazione politica del Presidente regionale, che si svolge prevalentemente all'esterno dell'aula consiliare e con pochi riscontri negli atti tipici. Né parrebbe suffi-

---

<sup>38</sup> Questa la formula di giuramento, prevista dal Regolamento del Consiglio ligure: “*Giuro di essere fedele alla Costituzione della Repubblica, allo Statuto della Regione Liguria e alle leggi e di esercitare l'incarico di presidente della Giunta regionale nell'interesse della Regione e della comunità ligure*”.

<sup>39</sup> Così M.E. GENNUSA, *La forma di governo regionale*, in CAMERLENGO-VIOLINI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, 2014, p. 96.

ciente, a tutela di questa rilevante funzione presidenziale, l'estensione delle maglie del diritto di critica politica in favore dei leader politici investiti di funzioni istituzionali e di governo, affermata dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>40</sup> e della Cassazione italiana.

Ciò anche alla luce del fatto che la stessa Corte costituzionale ha affermato, nella di poco successiva decisione n. 301 del 2007, che l'art. 122, comma 4, Cost. è posto a presidio dell'autonomia dei Consigli in quanto "*organi politicamente rappresentativi e legittimati democraticamente all'assolvimento di funzioni preordinate alla cura dei relativi interessi*" qualità che indubbiamente pertengono anche al Presidente della Regione dopo le riforme del Titolo V e le scelte compiute dai nuovi Statuti<sup>41</sup>.

Sebbene queste osservazioni non siano del tutto prive di pregio, tuttavia, il tentativo regionale di allargare l'area di irresponsabilità per l'attività istituzionale del Presidente è stato rispedito al mittente dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 195 del 2007.

In tale decisione la Consulta ha rigettato un ricorso in sede di conflitto di attribuzioni tra enti sollevato dalla Regione Veneto nei confronti della sentenza del Tribunale di Venezia (n. 1715 del 2005), che aveva condannato il Presidente *protempore* (Galan) per il reato di diffamazione nei confronti di due giornalisti della sede Rai di Venezia, in seguito a dichiarazioni sul funzionamento della Rai regionale contenute in interviste rilasciate a quotidiani nazionali e locali.

La difesa regionale aveva basato il proprio ricorso, preliminarmente, sulla peculiare posizione del consigliere-Presidente e sull'ampio potere di "esternazione politica" che si collegherebbe a tale carica: il Presidente della Regione avrebbe una sorta di diritto di rendere pubblici il significato e la ragione degli atti propri e del proprio governo dato che ne risponde politicamente. Ad avviso della difesa regionale, l'esternazione di valutazioni e orientamenti sui temi dell'attualità politica dovrebbe considerarsi diretta espressione del *munus publicum* di cui il Presidente della Giunta è titolare e sarebbero coperte dall'immunità tutte quelle dichiarazioni presidenziali, che pure non ascrivibili a funzioni tipizzate, siano "*referibili o genericamente connesse alla carica rappresentativa e alla realizzazione dell'indirizzo politico che il corpo elettorale ha scelto quando ha espresso la sua preferenza*".

I giudici costituzionali sono di contrario avviso e, sbrigativamente, rigettano le argomentazioni regionali perché l'immunità disposta dall'art. 122, comma 4,

<sup>40</sup> Si vedano, ad esempio, le sentenze della Corte EDU Castells vs Spagna del 23 aprile 1992 e Lombardo ed altri vs Malta del 24 aprile 2007.

<sup>41</sup> Sono di tale avviso A. BURATTI, *La negata estensione al Presidente della Giunta dell'insindacabilità per opinioni espresse e voti dati (art. 122 comma 4 Cost.) e trasformazioni della rappresentanza e della responsabilità politica regionale*, in *Giur. cost.*, fasc. 3/2007, p. 1921 e C. PETRILLO, *Il "nuovo" Presidente della Regione*, Roma, 2012, p. 48 ss. Condivide, invece, sul punto la decisione P. CAVALERI, *Insindacabilità dei consiglieri regionali e ruolo del Consiglio*, in *Giur. cost.*, fasc. 3/2007, p. 1904 ss.

Cost. deve ritenersi collegata alla sola attività consiliare e la sua *ratio* non può arrivare a coprire le attività svolte dalla Giunta, a maggior ragione ora che il legislatore costituzionale ha rafforzato la distinzione tra le funzioni del Consiglio e quelle della Giunta.

Chiosa, dunque, la Corte: “*Priva di fondamento è, pertanto, non solo la tesi che il Presidente della Giunta regionale goda di una forma di immunità rafforzata, ma anche quella che lo stesso, in quanto tale, sia destinatario della garanzia che il più volte citato quarto comma dell’art. 122 Cost. attribuisce invece esclusivamente ai consiglieri regionali in relazione alle opinioni espresse e ai voti dati nell’esercizio delle loro funzioni*”.

## 5. Le cause di cessazione anticipata dalla carica individuate nell’art. 126 Cost. come fattispecie tassative

### 5.1. Premesse

In questo paragrafo prenderemo in esame le diverse fattispecie che possono condurre ad una fine anticipata del mandato del Presidente della Regione, assai diverse tra loro geneticamente ma accumulate dalle conseguenze che comportano in termini di cessazione della Giunta e di scioglimento automatico del Consiglio.

Ma prima di esaminarle nel dettaglio occorre rispondere ad una domanda: le cause di cessazione dal mandato presidenziale identificabili nell’art. 126 Cost. costituiscono un *numerus clausus*, sono cioè da ritenersi tassative o, al contrario, è possibile per i legislatori statuari introdurne di ulteriori?

Ovviamente l’ipotesi più rilevante è quella della questione di fiducia: possono gli Statuti introdurre nell’ordinamento regionale questo istituto che è decisivo per il funzionamento della forma di governo nazionale e consente al Presidente del Consiglio di compattare la sua maggioranza e combattere l’ostruzionismo delle opposizioni? Ma sono possibili anche altri esempi: potrebbe uno Statuto prevedere che le dimissioni dei due terzi di membri di giunta obblighino alle dimissioni del Presidente? Oppure introdurre l’istituto del *recall* del Presidente della Giunta?

Parte della dottrina non ha ravvisato motivi di ordine costituzionale per escludere che i legislatori statuari, nel disciplinare la forma di governo, possano individuare ulteriori ipotesi di cessazione anticipata dal mandato presidenziale e, specificamente, la questione di fiducia, ferma restando, ovviamente, in caso di scelta della forma di governo neoparlamentare, l’applicazione del *simul simul* e l’azzeramento degli organi elettivi<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Sono di questo avviso M. OLIVETTI, *Il recall e i nuovi statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano,

Queste interpretazioni si appoggiavano anche su un passaggio della sentenza n. 2 del 2004 (cons. dir. n. 4)<sup>43</sup> nel quale il Giudice delle Leggi deduceva una ulteriore *deminutio* dei poteri presidenziali dal fatto che la questione di fiducia non fosse nella sua disponibilità (ma dipendesse da una decisione della Giunta) senza svolgere rilievi sulla costituzionalità di questo istituto. Occorre peraltro rammentare che il Governo non aveva dedotto nulla in ordine alla possibile disarmonia con la Costituzione della questione di fiducia.

Di contrario avviso sembra, tuttavia, essere la successiva giurisprudenza costituzionale e, in particolare, la sentenza n. 12 del 2006; invero, nel dichiarare incostituzionale (cons. dir. n. 5) la produzione di effetti giuridici vincolanti dalla mancata approvazione consiliare sul programma presentato dal Presidente, la Corte giunge ad affermare che “*non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione*”.

La Corte (riprendendo le considerazioni svolte nelle sentenze nn. 2 e 379 del 2004) pare chiaramente sostenere che la fine del rapporto di consonanza, instauratosi al momento del voto, può essere collegata solo al verificarsi di atti tipici (approvazione di una mozione di sfiducia, dimissioni *ultra dimidium* dei consiglieri e dimissioni del Presidente) e che tali atti coincidono con quelli tassativamente indicati nel testo costituzionale. In particolare, ricordiamo che, nella sentenza n. 379 del 2004, il giudice costituzionale ha statuito che la previsione di un confronto programmatico iniziale tra Presidente della Regione e Consiglio regionale e di un voto da parte dell'organo legislativo è in armonia con la Costituzione solo a condizione che le sue conseguenze si esauriscono su un piano eminentemente politico, senza automatismi di sorta.

Possiamo non essere d'accordo con la schematica rigidità adottata dal Giudice costituzionale<sup>44</sup>; possiamo sottolineare le aporie di questa giurisprudenza<sup>45</sup>,

---

2001, p. 355 ss. e T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2002, p. 59, i quali ritengono che la l. cost. n. 1 del 1999 non prevede ma nemmeno esclude la possibilità che “il presidente neoeletto, unitamente agli altri componenti della giunta (o anche, e forse preferibilmente, da solo), debba presentarsi davanti al consiglio per averne la fiducia (evidentemente sulla base del programma)”. Di diverso avviso G.E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo “standard”*, cit., p. 613, ad avviso del quale l'elenco delle fattispecie che possono provocare lo scioglimento del Consiglio e le dimissioni della Giunta è da considerarsi tassativo.

<sup>43</sup> Questo il periodo: “*Se si aggiunge che nel sistema dello statuto calabrese deliberato dal Consiglio regionale il Presidente non può nemmeno porre autonomamente la questione di fiducia (così l'art. 34, comma 1, lettera f), dal momento che deve previamente conseguire il consenso della Giunta su questa iniziativa, ne emerge una figura politica dai poteri sostanzialmente ridotti rispetto a quelli attribuiti dalla Costituzione al Presidente “eletto a suffragio universale e diretto”*”.

<sup>44</sup> E, in effetti, non lo siamo: riteniamo che un'eventuale integrazione delle fattispecie da parte

la difficoltà di distinguere qualitativamente tra “relazione fiduciaria” e “rapporto di consonanza”<sup>46</sup>, la mancata considerazione del “perdurante condizionamento reciproco” tra Consiglio e Presidente presente nel testo dell’art. 126 Cost.<sup>47</sup> ma la giurisprudenza resta (salvo sempre possibili *revirement*).

Riteniamo, quindi, che, allo stato della giurisprudenza, non solo la mozione di fiducia iniziale ma anche la previsione di dimissioni obbligatorie a seguito della mancata approvazione di una questione di fiducia posta dall’Esecutivo siano da considerarsi incompatibili con la Costituzione.

Ricordiamo, inoltre, che a parte la fattispecie della rimozione sanzionatoria ex art. 126, comma 1, Cost., le altre ipotesi di cessazione anticipata del Presidente devono trovare la propria disciplina all’interno del testo statutario<sup>48</sup>, il quale dovrà regolamentare sia la disciplina procedimentale sia gli effetti giuridici, in particolare individuando le competenze degli organi nel periodo intercorrente tra l’evento interruttivo e l’insediamento dei nuovi organi.

## 5.2. La sfiducia consiliare

Il comma 2 dell’art. 126 Cost., come più volte ricordato, abilita il Consiglio regionale a votare una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione che, se approvata, obbliga la Giunta alle dimissioni decretando, al contempo, il proprio autoscioglimento.

Questa disposizione connota in senso parlamentare la forma di governo *standard* e la separa in modo definitivo dalla forma di governo presidenziale: la possibilità di votare una mozione di sfiducia indica in modo inconfutabile che tra i due organi (Presidente e Consiglio) sussiste un rapporto di natura fiduciaria (denominato di “consonanza” nel linguaggio della Corte costituzionale o di “non sfiducia” ad avviso della dottrina), creatosi al momento delle elezioni, la cui lesione porta alla fine immediata della consiliatura e al necessario ricorso agli elettori.

Va, peraltro, sottolineato che la citata disposizione prevede la necessità di coagulare un forte dissenso nei confronti del Presidente della Giunta dal mo-

---

degli Statuti dovrebbe, invece, essere valutata caso per caso al fine di valutarne la compatibilità con i tratti salienti della forma di governo delineata dalla Novella negli artt. 121, 122 e 126 Cost. La linea interpretativa ortodossa adottata dalla Corte costituzionale produce un triplice effetto: mantiene la barra dell’indirizzo politico saldamente nelle mani del Presidente della Giunta, impedisce qualunque forma di ibridazione dei modelli e, da ultimo, blocca l’introduzione nelle carte statutarie di norme che cerchino di riequilibrare in favore del Consiglio l’assetto dei poteri.

<sup>45</sup> Come fa A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali*, cit., p. 5 ss.

<sup>46</sup> Diversi autori giungono a concludere che anche nella forma di governo contraddistinta dal *simul simul* il legame fiduciario persista; tra gli altri lo sostengono S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”*, cit., p. 206 e A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità*, cit., p. 43 ss.

<sup>47</sup> In tal senso E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia negli ordinamenti regionali*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2016, p. 8 ss.

<sup>48</sup> È del medesimo avviso C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2500.

mento che, diversamente da quanto statuisce l'art. 94 Cost. a livello nazionale, si richiede l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio.

Per tale motivo, per la sua forte deterrenza ed anche per l'ovvia considerazione che un Presidente che sappia di non avere più una maggioranza consiliare si dimetterà prima di subire un voto di sfiducia, non vi sono precedenti di Presidente caduti a seguito dell'approvazione di una simile mozione<sup>49</sup>.

Si deve, inoltre, evidenziare che l'art. 126, comma 2, Cost. disciplina anche ulteriori aspetti procedurali tra i quali la necessità che la mozione sia motivata, sia sottoscritta da almeno un quinto dei consiglieri e sia posta in votazione non prima di 3 giorni dalla sua presentazione (al fine di evitare i c.d. assalti alla diligenza ma la cui utilità pare dubbia a livello regionale).

Poco restava, dunque, da integrare ad opera degli Statuti, il cui massimo apporto è stato quello di fissare il termine ultimo per la discussione e votazione della mozione (oscillante tra dieci e venti giorni).

Scarse le integrazioni anche all'interno dei regolamenti generali dei Consigli; una disposizione particolare è contenuta nell'art. 128 del regolamento consiliare marchigiano, il quale prevede che il Presidente presenti in aula le sue dimissioni una volta che la mozione di sfiducia è stata approvata.

### 5.3. La reiezione della questione di fiducia

Abbiamo già spiegato (*supra*, § 5.1) i motivi per cui, alla luce della sentenza del Giudice costituzionale n. 12 del 2006, l'istituto della questione di fiducia negli ordinamenti regionali presenti, a nostro personale avviso, forti dubbi di costituzionalità<sup>50</sup>.

Sebbene non ci siano motivi, dal punto di vista della forma di governo neoparlamentare, per escluderne la configurabilità<sup>51</sup> (con la sola controindicazione che la facoltà di utilizzare questo strumento andrebbe ad incrementare il potere di pressione del Presidente sul Consiglio), tuttavia l'obbligo di dimissioni del Presidente della Giunta – necessariamente derivante dal rigetto consiliare della questione di fiducia – porterebbe, infatti, ad introdurre, negli Statuti, una causa non tipizzata di cessazione anticipata del capo dell'Esecutivo regionale.

Sorgono, inoltre, problemi di opportunità legati all'utilizzo di questo strumento nella nuova forma di governo, correndosi il forte rischio di un irrigidimento dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo e di un ulteriore svuotamento delle competenze e del ruolo del Consiglio che vedrebbe del tutto annichilita la

---

<sup>49</sup>Tra le ultime mozioni respinte si ricordano quelle presentate nei confronti del Presidente del Lazio Zingaretti, votata il 1° dicembre 2018, e del Presidente lucano Pittella, posta in votazione il 18 luglio 2018.

<sup>50</sup>Non è dello stesso avviso E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia*, cit., p. 7 ss. il quale ritiene superabili le osservazioni della Corte.

<sup>51</sup>Si v. sul punto M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 336 ss.

possibilità di intervenire (emendandoli) su testi normativi che, almeno per quanto riguarda aspetti più rilevanti dell'azione normativa regionale, già provengono dalla Giunta.

Senza dimenticare le possibili degenerazioni dell'istituto sulla falsariga di quanto avvenuto a livello nazionale, con la discutibile prassi del voto fiduciario su maxiemendamenti interamente sostitutivi di un testo (soprattutto all'interno della manovra finanziaria e in occasione della votazione della legge di bilancio)<sup>52</sup>.

Ciononostante, la questione di fiducia trova spazio all'interno delle carte statutarie di quattro Regioni (Basilicata<sup>53</sup>, Calabria<sup>54</sup>, Campania<sup>55</sup> e Liguria<sup>56</sup>), nel-

<sup>52</sup> Sull'argomento si vedano, da ultimo, G. PISTORIO, *Maxiemendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018.

<sup>53</sup> St. Basilicata, art. 52, comma 2: "Il Presidente della Giunta può porre la verifica della fiducia dinanzi al Consiglio su provvedimenti legislativi o amministrativi proposti al Consiglio dalla Giunta. La verifica avviene mediante votazione per appello nominale".

<sup>54</sup> St. Calabria, art. 37, commi 3-4: "3. Il Presidente della Giunta può porre la questione di fiducia sull'attuazione del programma di governo e sui suoi aggiornamenti, sulla legge finanziaria e sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sulle leggi relative alla fissazione di tributi e imposte regionali, nonché su questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale. 4. Le questioni di fiducia presentate dal Presidente della Giunta sono poste in votazione non prima di tre giorni e non oltre i quindici giorni dalla loro presentazione e si intendono respinte se esprime voto contrario la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale". Si noti che il testo non prevede espressamente l'obbligo di dimissioni in caso di reiezione della fiducia a maggioranza assoluta; le conseguenze implicite in termini di cessazione della Giunta e di scioglimento del Consiglio sembrano confermate dal Regolamento interno del Consiglio, il cui art. 59, comma 5 dispone che: "Nel caso di esito positivo, il documento si intende approvato. Nel caso di voto negativo sulla questione di fiducia posta dal Presidente della Giunta, il Presidente del Consiglio scioglie immediatamente la seduta congedando definitivamente i Consiglieri".

<sup>55</sup> St. Campania, art. 49: "1. La questione di fiducia può essere posta dal Presidente della Giunta regionale esclusivamente sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa collegati, sulle leggi relative alla istituzione di tributi ed imposte regionali, nonché sugli atti di adempimento di obblighi comunitari o da adottare in ottemperanza di termini perentori previsti da leggi dello Stato. Essa può essere posta anche sull'approvazione o reiezione di emendamenti e di articoli dei suddetti atti. 2. La questione di fiducia è approvata con voto palese per appello nominale e comporta l'approvazione del provvedimento sul quale è posta. 3. Il voto contrario della maggioranza assoluta dei consiglieri regionali sulla questione di fiducia determina l'obbligo di dimissioni del Presidente della Giunta regionale, della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale". Sull'ipotesi di ampliamento delle ipotesi di ricorso all'istituto si vedano le considerazioni (critiche) di M. SCUDIERO, *Questione di fiducia e provvedimenti deliberativi: riflessioni sulle modifiche allo Statuto campano*, in *Federalismi.it*, n. 10/2016.

<sup>56</sup> St. Liguria, art. 44: "1. La questione di fiducia può essere posta dal Presidente della Giunta regionale esclusivamente sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa collegati e sulle leggi relative alla istituzione di tributi e imposte regionali. 2. L'approvazione della questione di fiducia a maggioranza assoluta dei Consiglieri regionali comporta l'approvazione del provvedimento sul quale è posta. 3. La mancata approvazione della questione di fiducia a maggioranza assoluta dei Consiglieri regionali comporta la decadenza del Presidente della Giunta e lo scioglimento dell'Assemblea legislativa. 4. La questione di fiducia può essere posta anche sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli dei progetti di legge di cui al comma 1".

la legge statutaria del Friuli Venezia Giulia del 2007<sup>57</sup> e nel regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana<sup>58</sup>. Riteniamo, peraltro, che, vista la significativa rilevanza sulla forma di governo e gli effetti sugli organi di governo regionali, l'unica fonte idonea a disciplinare l'istituto potrebbe essere lo Statuto<sup>59</sup>.

Occorre osservare che negli Statuti di Calabria, Campania e Liguria<sup>60</sup> l'utilizzo di questo istituto è circoscritto ad un numero di leggi di rilevante importanza per l'indirizzo politico (attuazione del programma, bilancio, legge finanziaria, leggi relative alla fissazione di tributi e imposte regionali, adempimento di obblighi comunitari) mentre in Basilicata, Friuli e Sicilia non vi sono limitazioni al suo impiego.

Altro elemento da sottolineare riguarda i *quorum*: rispettando le indicazioni provenienti dall'art. 126, comma 2, Cost., in materia di sfiducia, le carte statutarie di Calabria, Campania e Friuli statuiscano che le dimissioni del Presidente della Giunta demoeletto conseguono soltanto se la questione è respinta a maggioranza assoluta dal Consiglio mentre, all'opposto, dal rigetto con maggioranza relativa sembra discendere solo la rieiezione del provvedimento sul quale era posta, senza un obbligo giuridico del Presidente della Giunta di dimettersi<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Friuli Venezia Giulia, l. stat. n. 17 del 2007, art. 13 “6. *Il voto del Consiglio contrario rispetto alla questione di governo posta dal Presidente della Regione comporta gli stessi effetti dell'approvazione di una mozione motivata di sfiducia*” ed art 14, comma 1, lett. g: “(Il Presidente della Regione) può porre la questione di governo davanti al Consiglio regionale nel caso in cui giudichi una votazione decisiva ai fini dell'attuazione del programma presentato; la questione di governo è votata per appello nominale entro venti giorni, ma non prima di tre, dal giorno in cui è stata presentata; le dimissioni del Presidente conseguono al voto contrario espresso dalla maggioranza dei componenti del Consiglio regionale”. Il regolamento del Consiglio integra queste disposizioni con l'art. 145, il cui comma 3 dispone che “3. *La questione di governo è votata in modo palese e per appello nominale non prima di tre e non oltre venti giorni dalla sua presentazione; le dimissioni del Presidente della Regione conseguono al voto contrario, espresso dalla maggioranza dei componenti del Consiglio, rispetto all'indicazione di voto del Presidente stesso*”.

Si v. inoltre l'art. 159 del regolamento interno del Consiglio.

<sup>58</sup> Regolamento interno ARS art. 121 *quinquies*, introdotto nel 1986; sulla compatibilità dello strumento con la forma di governo connotata dall'elezione diretta del Presidente, introdotta nell'ordinamento siciliano dalla l. cost. n. 2 del 2001, si veda D. SAVALLI, *Questione di fiducia ed elezione diretta: un matrimonio (im)possibile?* in *ars.sicilia.it* (21 aprile 2008), ad avviso del quale se pure “l'istituto sembra trovare una precisa collocazione nel sistema regionale proprio perché funzionale al rispetto del patto stretto dal vertice dell'Esecutivo con la cittadinanza”, tuttavia sarebbe più opportuno introdurre altre strade per rafforzare la capacità della Giunta di tradurre in provvedimenti concreti il programma di governo come ad esempio un ruolo forte del governo regionale nella programmazione dei lavori consiliari. Occorre peraltro notare che dal 2001 il Presidente della Regione Sicilia non si è mai avvalso dell'istituto.

<sup>59</sup> È del medesimo avviso M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 337.

<sup>60</sup> Per un'analisi di queste disposizioni statutarie si v. D. BUTTURINI, *Osservazioni sulla valenza della questione di fiducia regionale in alcune disposizioni statutarie*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2/2020 ([www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)).

<sup>61</sup> Lettura simile è proposta da D. CODUTI, *La questione di fiducia tra statuti e regolamenti consiliari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2010, p. 10.

Particolarmente sibillino è l'art. 44 St. ligure, il quale prevede, al comma 2, che l'approvazione della questione di fiducia da parte della maggioranza assoluta dei consiglieri "comporta l'approvazione del provvedimento sul quale è posta" e, al comma 3, che, in caso di "mancata approvazione della questione di fiducia a maggioranza assoluta", il Presidente deve considerarsi "decaduto" (e il Consiglio sciolto). In questa disposizione si ravvisano due elementi di ulteriore criticità: non solo è erroneo qualificare in termini di "decadenza" (anziché di obbligo di dimissioni) la conseguenza della reiezione della questione di fiducia ma da essa si potrebbe, in base ad un'interpretazione letterale, dedurre che anche qualora la questione di fiducia sia stata approvata a maggioranza semplice il Presidente è comunque obbligato a dimettersi<sup>62</sup>, con ulteriore *vulnus* al disposto dell'art. 126 Cost. e alla logica. Un'interpretazione conforme a Costituzione potrebbe però tentarsi, sostenendo che solo la reiezione della questione a maggioranza assoluta porta alla decadenza (*rectius* dimissioni) del Presidente mentre il mancato raggiungimento del prescritto *quorum* impedisce l'approvazione del provvedimento senza conseguenze per la permanenza in carica del Presidente<sup>63</sup>.

Sul piano della prassi si deve evidenziare che solo nella Regione Campania i Presidenti di Giunta (a partire da Caldoro<sup>64</sup>) si sono avvalsi con continuità dello strumento; gli utilizzi più recenti da parte del Presidente De Luca hanno riguardato l'approvazione, nel luglio del 2018, del collegato alla Finanziaria e, nel dicembre 2019, su un maxiemendamento interamente sostitutivo del disegno di legge di Bilancio triennale per il periodo 2020-2022.

#### 5.4. Le dimissioni volontarie

Si è già numerose volte ricordato che, ai sensi dell'art. 126, u.c., Cost. le dimissioni del Presidente della Giunta, se eletto a suffragio universale e diretto, costituiscono una delle fattispecie che violano il principio del *simul simul* e quindi comportano, in modo automatico, le dimissioni dell'intera Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale.

Dette dimissioni dall'incarico sono qualificate, nel testo, come "volontarie" presumibilmente per distinguerle da quelle obbligate che discendono dall'approvazione di una mozione di sfiducia<sup>65</sup> ovvero dalle dimissioni *ultra dimidium* dei consiglieri.

---

<sup>62</sup> Questa la sola interpretazione possibile per M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti "a rime obbligate"?* Relazione al Convegno "I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria" Roma, Camera dei deputati, 4 luglio 2005, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) (luglio 2007), § 6.2.

<sup>63</sup> Questa l'interpretazione suggerita da P.L. PETRILLO, *Le forme di governo*, cit., p. 70 e D. CODUTI, *La questione di fiducia*, cit., pp. 11-12.

<sup>64</sup> Il primo utilizzo dell'istituto in Campania risale al 28 febbraio 2011, in occasione dell'approvazione consiliare del bilancio 2011.

<sup>65</sup> In tal senso C. FUSARO, *La forma di governo*, in CARLI-FUSARO, *Elezioni dirette*, cit., p. 56.

Tutte le Regioni che hanno adottato la forma di governo neoparlamentare non hanno potuto che contemplare, all'interno del testo statutario, la fattispecie delle dimissioni volontarie come causa di rottura del rapporto di consonanza e, quindi, della fine anticipata della consiliatura.

Usualmente si ritiene che le dirompenti conseguenze derivanti dalla presentazione delle dimissioni volontarie rendano la minaccia di dimissioni una delle principali armi di deterrenza a disposizione del Presidente della Giunta sia per rinsaldare il rapporto con la propria maggioranza sia per compattarla nei momenti di crisi<sup>66</sup>.

Si deve premettere che, una volta dichiarato incostituzionale il *ticket* con il Vicepresidente (nella nota decisione sullo Statuto calabrese, sentenza n. 2 del 2004<sup>67</sup>), limitati sono stati i tentativi di ingegneria statutaria per attenuare la rigidità degli effetti delle dimissioni: soltanto gli Statuti della Toscana e dell'Umbria hanno tentato di percorrere questa strada attraverso la "consiliarizzazione" delle dimissioni e la previsione di un termine entro il quale confermare o ritirare l'atto di rinuncia (seguendo il modello dettato dal TUEL per le dimissioni del Sindaco).

Nessun testo statutario obbliga, infine, il Presidente della Regione a motivare le dimissioni, tranne quello umbro (St. Umbria, art. 64, comma 3).

#### 5.4.1. La procedimentalizzazione

La maggior parte degli Statuti di seconda generazione non disciplina le dimissioni volontarie in modo autonomo rispetto alle altre cause di cessazione del mandato presidenziale, né si preoccupa di intervenire specificamente sul procedimento o sulle conseguenze dell'atto.

Eccezioni a questa tendenza sono rappresentate dalle carte statutarie di Toscana e Umbria (che prevedono un passaggio consiliare prima che le dimissioni divengano definitive<sup>68</sup>), del Lazio (che individua l'organo competente a ricevere

---

<sup>66</sup> Ad avviso di C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2499 "l'automatismo dimissioni-scioglimento previsto dall'art. 126 Cost. più che operare come fattore risolutivo di efficienza della forma di governo, rischia [...] di assumere tutto il sapore di un ricatto strisciante nei confronti delle assemblee elettive".

<sup>67</sup> Sulla quale si v. *supra*, cap. III, § 2.2.

<sup>68</sup> Una sorta di parlamentarizzazione delle dimissioni era contenuta anche nella l. stat. sarda n. 1 del 2008, successivamente dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 149 del 2009 per il mancato raggiungimento del quorum nel referendum confermativo. L'art. 22, comma 5, legge n. 1 del 2008 così prevedeva: "Le dimissioni del Presidente sono presentate al Presidente del Consiglio regionale e diventano efficaci trenta giorni dopo la presentazione. Entro tale data possono essere ritirate. Esse sono discusse in apposita seduta del Consiglio convocata in una data compresa tra i venti e i trenta giorni dalla presentazione". Per un commento a questa disposizione all'interno della forma di governo, si v. O. CHESSA, *La forma di governo sarda e il modello italiano di competizione politico-elettorale*, in O. CHESSA-P. PINNA (a cura di), *La riforma della regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino 2008, p. 137 ad avviso del quale.

l'atto), dell'Emilia-Romagna (che coinvolge nel procedimento la Consulta di garanzia statutaria), nonché dalle leggi statutarie di Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e Sicilia:

a) lo Statuto della Toscana (2004) stabilisce, all'art. 33, comma 4, che le dimissioni del Presidente siano presentate al Presidente del Consiglio regionale, siano discusse in apposita seduta dell'assemblea legislativa e diventino "efficaci" decorsi 20 giorni dalla presentazione, potendo, nel medesimo termine "essere ritirate"<sup>69</sup>.

Appare corretto ricostruire l'istituto in questi termini: la presentazione delle dimissioni costituisce una specie di diffida formale nei confronti della maggioranza consiliare<sup>70</sup> mentre lo svolgimento del dibattito in aula ha la funzione di consentire "al consiglio di svolgere una funzione di raffreddamento e di eventuale arbitraggio politico rispetto alle cause che hanno condotto alle dimissioni del presidente"<sup>71</sup>. Dal momento che le dimissioni diventano efficaci solo decorso il termine dei venti giorni, la fase che immediatamente segue la presentazione delle dimissioni non si può considerare di *prorogatio* (che comincia a decorrere dopo lo scadere del citato termine) mentre il Presidente e la Giunta non si possono ancora ritenere dimissionari<sup>72</sup>.

Decorso il termine senza che le dimissioni siano state "ritirate" il Consiglio è sciolto e la Giunta è presieduta dal Vicepresidente fino alla proclamazione del nuovo Presidente (St. Toscana, art. 33, comma 7).

Similmente, l'art. 22, comma 5, della legge statutaria sarda del 2007 prevede che "*Le dimissioni del Presidente sono presentate al Presidente del Consiglio regionale e diventano efficaci trenta giorni dopo la presentazione. Entro tale data possono essere ritirate. Esse sono discusse in apposita seduta del Consiglio convocata in una data compresa tra i venti e i trenta giorni dalla presentazione*".

---

<sup>69</sup> Analogo termine "di grazia" è previsto dall'art. 53, comma 3, del TUEL (d.lgs. n. 2678 del 2000) nel caso di dimissioni del Sindaco, ponendo così uno strumento di pressione nelle mani del vertice dell'Esecutivo; volendo, si v. F. FURLAN, *Art. 53*, in N. PIGNATELLI-C. NAPOLI (a cura di), *Codice degli enti locali. Annotato con dottrina, giurisprudenza e formule*, III ed., 2019, p. 320 ss.

<sup>70</sup> In tal senso M. SIAS, *Dimissioni del Presidente della Regione, interruzione anticipata della legislatura e forma di governo ad elezione diretta, «contestuale e consonante»*, in *Le Regioni*, n. 1/2011, p. 79.

<sup>71</sup> S. MERLINI, *Il Presidente della Giunta. Art. 31-34*, in P. CARETTI-M. CARLI-E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 167; ulteriori osservazioni in G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2004, p. 714.

<sup>72</sup> Ad avviso di M. SIAS, *Dimissioni*, cit., p. 85 sia la Giunta che il Consiglio permangono, in questo breve periodo, nella pienezza dei propri poteri; tuttavia lo stesso Autore è costretto a riconoscere "data la prevedibile tensione politica tra Presidente e maggioranza consiliare nel momento in cui si formalizza il 'preavviso di dimissioni', gli organi di governo, in virtù di una valutazione di carattere *esclusivamente politico*, potrebbero adottare un atteggiamento 'prudente' compiendo soltanto atti di ordinaria amministrazione".

b) Leggermente diversa la disciplina contenuta nello Statuto dell'Umbria (2005): l'art. 64, comma 3, dispone che *“Nella ipotesi di dimissioni volontarie non determinate da ragioni personali, il Presidente della Giunta deve motivarle di fronte al Consiglio regionale. Il Consiglio a maggioranza assoluta dei componenti può invitarlo a recedere dalle dimissioni. Entro quindici giorni il Presidente comunica davanti al Consiglio se intende confermare le dimissioni o recedere dalle stesse”*.

Nonostante le perplessità che nascono dall'utilizzo ambiguo dei termini (in cosa consistono le ragioni personali? Come si può recedere dalle dimissioni?), riteniamo che, in questo caso, le dimissioni restino “sospese” quanto meno fino alla votazione da parte del Consiglio regionale, la quale, peraltro, sembra obbligatoria e si trasforma in una prova della sussistenza del rapporto di consonanza tra i due organi. Lo stato di quiescenza permane nel caso in cui la maggioranza assoluta dei consiglieri inviti (come accaduto a maggio 2019 con la Presidente Marini, come si vedrà *infra*) il vertice dell'Esecutivo a ritornare sui suoi passi, con la necessità, nei quindici giorni successivi, che il Presidente confermi oppure ritiri le proprie dimissioni. Solo dopo quest'ultima dichiarazione del Presidente il Consiglio è sciolto e si entra nel regime di *prorogatio*.

c) L'art. 44, comma 2, St. Lazio attribuisce al Presidente del Consiglio regionale il compito di dichiarare con proprio decreto *“l'esistenza di una causa di cessazione dalla carica di Presidente della Regione, fatta salva l'ipotesi della rimozione nonché di scioglimento del Consiglio ai sensi dell'articolo 126, comma 1, della Costituzione”*.

d) La carta di autonomia dell'Emilia-Romagna (2005) non prevede forme di parlamentarizzazione ma dispone l'intervento, all'interno della procedura di accertamento dell'evento interruttivo, della Consulta di garanzia statutaria: ai sensi dell'art. 69, comma 1, *“La Consulta di garanzia statutaria, organo autonomo e indipendente della Regione: a) prende atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e dichiara la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto [...]”*.

La legislazione ordinaria (L.r. n. 23 del 2007) ha integrato tali competenze dell'organo garante, prevedendo (art. 15) che, nei casi di scioglimento anticipato e di *prorogatio* (artt. 32 e 48 St.), il Presidente della Consulta deve essere immediatamente informato dal Presidente dell'Assemblea legislativa e, successivamente, la Consulta, auditi il Presidente dell'Assemblea e il Presidente della Giunta, è chiamata ad individuare gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili che possono essere compiuti fino all'elezione dei nuovi organi politici (comma 2). Come si vedrà *infra*, la Consulta ha dovuto precisare i contorni dell'ordinaria amministrazione in occasione delle dimissioni del Presidente Erani nel 2014.

e) Una procedimentalizzazione è contenuta, infine, in alcune leggi statutarie. La l. n. 17 del 2007 del Friuli-Venezia Giulia ha disposto, all'art. 13, comma 4,

che: “*Le dimissioni del Presidente della Regione in assenza di sfiducia sono presentate al Presidente del Consiglio regionale, il quale ne dà tempestiva comunicazione al Consiglio regionale. Diventano efficaci dalla data di comunicazione*”. Analogamente, la L.r. n. 26 del 2020 della Regione Sicilia ha previsto che le dimissioni siano presentate al Presidente dell’ARS, il quale entro 5 giorni deve adottare un decreto nel quale si dichiara l’avvenuta presentazione (art. 8).

f) Nella prassi le dimissioni sono, di norma, presentate al Presidente del Consiglio regionale, che provvede a comunicarle all’assemblea, a prendere atto della cessazione dalla carica del Presidente e a dichiarare lo scioglimento consiliare con un proprio decreto.

Una diversa regolamentazione è prevista dalla legge statutaria della Provincia autonoma di Trento (L.p. n. 2 del 2003), la quale, all’art. 5, comma 2, attribuisce l’accertamento dell’evento e l’indizione delle nuove elezioni (qualora intervenga nei primi 36 mesi di legislatura) al Vicepresidente della Giunta, previa deliberazione della Giunta medesima.

In pochi casi, la lacuna normativa è colmata dai regolamenti consiliari: così, in Abruzzo, l’art. 140 del regolamento interno prevede, al comma 2, che “*Le dimissioni volontarie del Presidente della Giunta sono comunicate al Presidente del Consiglio, il quale dichiara lo scioglimento del Consiglio con proprio decreto, notificato ai consiglieri e pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo*”<sup>73</sup>.

Il regolamento consiliare della Calabria dispone, invece, lo svolgimento di un dibattito sulla comunicazione delle dimissioni presidenziali; l’art. 60, comma 1, così recita: “*Nel caso di dimissioni del Presidente della Giunta, il Presidente convoca il Consiglio entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione formale sulla quale ciascun Consigliere può prendere la parola per non più di cinque minuti. Terminata la discussione, il Presidente congeda definitivamente i Consiglieri*”.

g) Da ultimo, è interessante notare che un rilevante numero di nuovi Statuti [Basilicata (art. 54, comma 2), Lombardia (art. 30, comma 1), Marche (art. 10, comma 6), Puglia (art. 41, comma 8), Umbria (art. 64, comma 1), Veneto (art. 55, comma 5)] ha previsto che, a fronte delle dimissioni del Presidente della Regione, si deroghi rispetto ai normali criteri di *prorogatio* degli organi ed hanno introdotto una forma di supplenza *ex lege* da parte del Vicepresidente analoga a quella che si rende necessaria in caso di morte o impedimento permanente.

Tali disposizioni, che privano il Presidente dimissionario dell’esercizio delle funzioni nel periodo preelettorale, appaiono fortemente dubbie dal punto di vista della legittimità costituzionale e di esse di occuperemo ampiamente *infra*, § 6.

---

<sup>73</sup> Applicabile anche l’art. 128, u.c., del regolamento interno del Consiglio delle Marche. In Molise l’art. 65, comma 2, del regolamento (peraltro, non ancora aggiornato dopo l’approvazione del nuovo Statuto) dispone che: “*Le dimissioni del Presidente hanno effetto solo dopo la presa d’atto da parte del Consiglio*”.

#### 5.4.2. La prassi

Si contano, ad oggi, diversi casi di dimissioni volontarie rassegnate da Presidenti di Regione, che hanno prodotto, come naturale conseguenza, la fine anticipata della consiliatura:

i. Sicilia 2008: il 26 gennaio 2008 il Presidente Salvatore Cuffaro si dimette dinanzi all'ARS dalla carica ricoperta dopo l'intervenuta condanna, in primo grado, a 5 anni di reclusione ed all'interdizione perpetua dai pubblici uffici per i reati di favoreggiamento e rivelazione di segreto d'ufficio (la sentenza sarà confermata nei successivi gradi di giudizio);

ii. Abruzzo 2008: il Presidente Ottaviano Del Turco è colpito, il 14 luglio 2008, da un provvedimento di custodia cautelare preventiva emesso dal GIP di Pescara per il suo coinvolgimento in un giro di presunte tangenti nella sanità abruzzese e, il 17 luglio 2008, dal carcere in cui si trova detenuto, rassegna le proprie dimissioni;

iii. Sardegna 2008: il Presidente Renato Soru ha rassegnato le dimissioni il 25 novembre 2008 a seguito della bocciatura di un emendamento (da lui fortemente sostenuto) alla legge urbanistica in discussione nel Consiglio regionale<sup>74</sup>. La discussione in aula, tenutasi il 23 dicembre 2008, secondo le previsioni dell'art. 22, comma 5, della legge statutaria del 2007 non ha fatto emergere elementi sufficienti ad indurre un ripensamento da parte del Presidente;

iv. Lazio 2009: anche in questo caso è una dolorosa vicenda personale dai contenuti penalmente rilevanti a portare alle dimissioni del Presidente della Giunta regionale, il noto giornalista televisivo Piero Marrazzo, il quale, al culmine di una sordida storia di prostituzione, carabinieri deviati ed estorsioni, decide di dimettersi (il 27 ottobre 2009) dopo alcuni giorni di sostituzione motivata da impedimento personale ad opera del Vicepresidente<sup>75</sup>;

v. Sicilia 2012: il 31 luglio 2012 il Presidente della Regione, Raffaele Lombardo, si dimette in quanto indagato per concorso esterno in associazione mafiosa e voto di scambio (questa vicenda giudiziaria non si è, ad oggi, ancora conclusa);

vi. Lazio 2012: le dimissioni della Presidente Renata Polverini (comunicate il 24 settembre 2012) sono la conseguenza delle indagini giudiziarie aventi ad oggetto l'utilizzo dei fondi pubblici destinati ai gruppi consiliari del Lazio e, in particolare, la *mala gestio* da parte del gruppo di maggioranza (il PdL) di circa 1,3 milioni di euro, utilizzati dai consiglieri per spese non riguardanti l'attività

---

<sup>74</sup> La vicenda è ricostruita da S. LEONE, *Lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali: nuovi spunti dopo il caso Sardegna?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2009, p. 393 ss.

<sup>75</sup> Sulle conseguenze dal punto di vista giuridico delle dimissioni nell'ordinamento della Regione Lazio e in particolare sulla "obbligatoria" permanenza in carica anche dopo le dimissioni, si v. A. STERPA, *Le dimissioni del Presidente della Regione Lazio a dieci anni da una riforma incompleta*, in *Federalismi.it*, n. 1/2010.

politica. Il periodo di *prorogatio* degli organi regionali è, in questa fattispecie, molto lungo dato che le elezioni si terranno solo il 24/25 febbraio 2013<sup>76</sup>;

vii. Basilicata 2013: il Presidente D'Alfonso (al suo secondo mandato) lascia l'incarico (il 24 aprile 2013) a seguito dell'inchiesta condotta dalla Procura di Potenza sulla c.d. "rimborsopoli" nella quale non era personalmente coinvolto ma erano indagati numerosi assessori e consiglieri della maggioranza;

viii. Calabria 2014: sono vicende giudiziarie legate alla pregressa carriera politica a portare alle dimissioni del Presidente della Regione, Giuseppe Scopelliti, il quale dopo essere stato condannato (il 27 marzo 2014) in primo grado dal Tribunale di Reggio Calabria a 6 anni di reclusione (per abuso d'ufficio e falso in relazione a fatti avvenuti quando era Sindaco di Reggio Calabria) rende ufficiali le sue dimissioni in data 29 aprile 2014, prima che il Governo dichiari la sua sospensione ai sensi della legge Severino;

ix. Emilia-Romagna 2014: una condanna in secondo grado da parte della Corte di Appello di Bologna ad un anno di reclusione<sup>77</sup> per il coinvolgimento nella vicenda dei finanziamenti regionali alla cooperativa "Terremerse" (8 luglio 2014) porta alle dimissioni del Presidente Vasco Errani (che era in carica dal 2000), inviate al Presidente dell'Assemblea legislativa il 24 luglio 2014 e successiva presa d'atto della Consulta di garanzia statutaria in data 29 luglio 2014;

x. Friuli Venezia Giulia 2018: l'abbandono dell'incarico da parte della presidente Debora Serracchiani è avvenuto in data 26 marzo 2018, solo un mese prima del termine naturale della consiliatura (peraltro, la presidente uscente era stata eletta alla Camera nelle elezioni dell'8 marzo 2018);

xi. Abruzzo 2018: le dimissioni del Presidente della Regione Luciano d'Alfonso sono, invece, legate a profili di incompatibilità dal momento che il medesimo, eletto nelle elezioni politiche del marzo 2018 al Senato ha optato (dopo un tentennamento di quasi 6 mesi) per il laticlavio, protocollando le proprie dimissioni dall'incarico il 9 agosto 2018;

xii. Basilicata 2019: ancora una vicenda giudiziaria alla base delle dimissioni del Presidente regionale Marcello Pittella, il quale ha comunicato le proprie dimissioni al Presidente del Consiglio regionale in data 24 gennaio 2019 ma già dal 6 luglio 2018 era stato sospeso dalla carica con provvedimento governativo (adottato ex art. 8, comma 3, d.lgs. n. 235 del 2012) in quanto raggiunto da un provvedimento restrittivo della libertà personale (arresti domiciliari) per il suo coinvolgimento nelle indagini sulla sanità in Regione;

xiii. Umbria 2019: sempre indagini giudiziarie sulla sanità regionale (non ancora concluse) inducono al congedo anticipato la Presidente Catuscia Marini, la

---

<sup>76</sup>In relazione a questi aspetti si rinvia a D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *Ist. Fed.*, n. 2/2013, p. 509 ss.

<sup>77</sup>Merita ricordare che successivamente all'intervento della Cassazione, il processo *bis* avanti la Corte di Appello felsinea si è concluso con l'assoluzione di Errani con la formula "il fatto non sussiste".

quale, dopo avere consegnato le proprie dimissioni, riceve la votazione fiduciaria del Consiglio regionale (con la maggioranza raggiunta anche al suo voto) che, in base al già esposto art. 64, comma 3, St. Umbria, la invita a restare al proprio posto ma (sotto le forti pressioni della dirigenza nazionale del partito di appartenenza, il PD), infine, decide di confermare in modo definitivo l'abbandono dell'incarico in data 28 maggio 2019.

### 5.4.3. Conclusioni

L'analisi delle disposizioni statutarie in materia di dimissioni "volontarie" del Presidente della Regione denota una sottovalutazione, da parte dei legislatori statutari, del rilievo di tale istituto all'interno della forma di governo neoparlamentare e della necessità di definirne gli aspetti procedurali e gli effetti giuridici.

Le poche carte statutarie che hanno tentato una strada diversa, individuando norme di razionalizzazione delle procedure (come la Toscana, l'Umbria e la Sardegna fino all'annullamento da parte della Consulta della l. stat. n. 1 del 2008), hanno cercato di coinvolgere il Consiglio nell'*iter* decisionale, prevedendo un dibattito consiliare sulla presentazione delle dimissioni al fine di rendere pubblici i motivi di disagio del Presidente e di verificare la possibile prosecuzione della legislatura.

Nelle due sole occasioni nella quali il dibattito consiliare si è svolto (Sardegna 2008 e Umbria 2019), l'appoggio della maggioranza consiliare (nel caso umbro giunto a strettissima maggioranza grazie al voto del Presidente stesso) non è stato sufficiente per convincere il Presidente a desistere dal proposito dimissionario.

I dati della prassi, inoltre, quasi univocamente testimoniano un utilizzo dello strumento reso necessario dallo svolgimento di indagini giudiziarie o dal coinvolgimento in vicende di cronaca tali da allungare una pesante ombra sulla figura del Presidente e sulla credibilità della coalizione al governo.

### 5.5. L'impedimento permanente

Al pari delle dimissioni, l'impedimento permanente del Presidente della Giunta demoeletto provoca, *ex art.* 126, comma 3, Cost., le dimissioni della Giunta e lo scioglimento consiliare.

È, questa del revisore costituzionale<sup>78</sup>, una scelta singolare che ha destato perplessità in dottrina perché il meccanismo del *simul simul* viene portato alle

---

<sup>78</sup>L'inserimento delle due ipotesi di scioglimento legate a vicende personali del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto (oltre all'impedimento permanente la morte) è il frutto dell'approvazione di un emendamento proposto dal deputato Giacomo Garra in sede di

sue estreme conseguenze, facendo discendere conseguenze politiche irreversibili da sopravvenute cause naturali ed accidentali<sup>79</sup>.

Dal momento che le procedure che disciplinano lo scioglimento sanzionatorio (art. 126, comma 1, Cost. e l. n. 62 del 1953) non sono applicabili alle ipotesi di scioglimento funzionale, come quella in esame, la definizione degli aspetti procedurali relativi a questa causa di scioglimento, in quanto parte integrante della forma di governo, è di competenza dei legislatori statutari<sup>80</sup>.

Tuttavia, anche in questo caso, i testi statutari sono, nella gran parte, silenti; questa lacuna è paragonabile all'assenza, nel testo costituzionale, di precise indicazioni in relazione ai soggetti competenti ad accertare e dichiarare l'impedimento (temporaneo e/o permanente) del Presidente della Repubblica (art. 86 Cost.), con conseguente attivazione della supplenza.

Il silenzio dei Costituenti (voluto, a quanto sembra emergere dai lavori della Costituente) ha provocato incertezze e tensioni in occasione dell'unico precedente significativo, relativo alla grave malattia (ictus) che ha colpito, nell'agosto del 1964, il Presidente Segni. In quell'occasione, il collegio di medici (privati) del Presidente certificò con un bollettino l'esistenza dell'impossibilità di Segni ad adempiere (temporaneamente) alle funzioni presidenziali; il Consiglio dei ministri ne prese atto ed informò i Presidenti delle Camere; infine, la decisione di attivare la supplenza fu presa, di concerto, dal primo ministro e dai Presidenti di assemblea<sup>81</sup>.

La mancanza di precise indicazioni all'interno degli Statuti lascia aperte rilevanti questioni perché, come è stato osservato, "l'esistenza di una causa di impedimento permanente implica [...] un accertamento connotato da un imprescindibile margine di incertezza"<sup>82</sup>.

Se, infatti, pare indubbio che l'impedimento permanente consista in una forma di inabilità (fisica o psichica) che, in modo oggettivo, menomi la capacità del

Commissione Affari costituzionali durante l'iter approvativo della l. cost. n. 1/1999 (A.C. 5735, seduta pomeridiana del 14 luglio 1999, res. sten., p. 23 ss.).

<sup>79</sup> Il progetto di riforma costituzionale del centro destra del 2006, respinto dagli elettori in sede di referendum confermativo (24-25 giugno 2006), interveniva proprio su questo punto: l'art. 44 del testo di riforma modificava l'art. 126, comma 3, Cost. stabilendo che "Non si fa luogo a dimissioni della Giunta e a scioglimento del Consiglio in caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta. In tale caso, lo statuto regionale disciplina la nomina di un nuovo Presidente, cui si applicano le disposizioni previste per il Presidente sostituito. In ogni caso le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio".

<sup>80</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2500.

<sup>81</sup> Le questioni di tenore costituzionale sollevate dalla vicenda sono esaminate da alcuni dei più autorevoli costituzionalisti dell'epoca (Barile, Crisafulli, Ferrari, Lavagna, Maranini e Sica) in un dibattito dedicato alla "Natura e accertamento degli impedimenti del Presidente della Repubblica", ospitato sulle pagine della *Rassegna Parlamentare* nn. 8-10 del 1964, p. 401 ss.

<sup>82</sup> L. PANZERI, *L'impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale*, in *Le Regioni*, fasc. n. 3/2008, p. 543 ss.

Presidente di svolgere le funzioni dell'ufficio per un periodo indeterminato di tempo<sup>83</sup> restano, tuttavia, da chiarire alcuni rilevanti aspetti:

a) in presenza di uno stato di malattia, oltre al profilo strettamente medico-legale dell'accertamento, si pone la questione relativa alla durata del periodo di tempo oltre il quale l'impedimento a svolgere le funzioni non possa considerarsi più di carattere temporaneo (Quattro mesi? Sei mesi?);

b) in secondo luogo, ci si domanda se l'impedimento presidenziale sia limitato alla sussistenza di uno stato grave e irreversibile di malattia oppure si estenda ad altre situazioni di fatto in grado di inibire l'esercizio delle funzioni quali, ad esempio, il sequestro di persona o ancora, la dichiarazione di assenza *ex art.* 49 cod. civ.;

c) ulteriori questioni suscita l'aspetto procedimentale: se, in una prima fase, occorre procedere (con il supporto di soggetti estranei ad interessi di parte e dotati di competenze specialistiche medico-legali) all'accertamento dell'intervenuta causa di impedimento, a questa segue una fase più propriamente dichiarativa, cui conseguono effetti giuridici assai significativi quali la dissoluzione dell'assemblea e l'inizio della fase di *prorogatio*. In relazione a questi aspetti procedurali, fondamentale appare l'individuazione dell'organo competente a dichiarare l'adempimento, con tutto ciò che ne consegue.

Norme regionali di livello primario dovrebbero regolare le diverse fasi procedurali ed individuare gli organi regionali competenti ma, tra gli Statuti adottati, solo quelli dell'Emilia-Romagna, del Lazio, della Toscana e dell'Umbria contengono disposizioni attuative di natura procedimentale<sup>84</sup>.

Per quanto concerne l'Emilia Romagna la (sola) disposizione applicabile è il già citato art. 69, comma 1, lett. a della carta statutaria che attribuisce alla Consulta di garanzia statutaria la funzione di "*prendere atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi*" e dichiarare, al contempo, la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi. Come ha correttamente evidenziato la dottrina, tuttavia, non può, in base al testo, attribuirsi alla Consulta (che interviene nella seconda fase del procedimento) il compito di accertare l'impedimento, attività evidentemente demandata ad altri organi<sup>85</sup>, presumibilmente il Presidente del Consiglio regionale.

---

<sup>83</sup> Si vedano, per ulteriori approfondimenti e confronti, i lavori sull'impedimento permanente del Presidente della Repubblica, tra cui A.M. DE CESARIS, *La supplenza del Presidente della Repubblica*, Napoli, 1990, p. 53 ss.

<sup>84</sup> Una norma procedimentale assai singolare è contenuta nella legge statutaria della Valle d'Aosta, n. 21 del 2007, il cui art. 7, comma 1, prevede che l'impedimento permanente sia accertato dal Consiglio a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. La legge statutaria della Sicilia n. 26 del 2020 prevede, all'art. 8, che la dichiarazione sia fatta dal Presidente dell'ARS con proprio decreto previo accertamento della natura definitiva dell'impedimento ad opera dell'ufficio di presidenza.

<sup>85</sup> L. PANZERI, *L'impedimento*, cit., p. 551 il quale è dell'avviso che l'attribuzione anche del-

L'art. 44, St. Lazio dispone che l'esistenza di una causa di cessazione dalla carica diversa dalla rimozione e dallo scioglimento del Consiglio ai sensi dell'art. 126, comma 1, Cost. sia dichiarata, con proprio decreto, dal Presidente del Consiglio regionale. Questa disposizione non esclude, peraltro, il ricorso ad un accertamento preliminare di natura tecnica e affidato a esperti medico-legali, che sembra difficilmente eludibile.

Lo Statuto dell'Umbria attribuisce, invece, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio il compito di accertare la natura permanente dell'impedimento del Presidente regionale<sup>86</sup> ma neppure questa attribuzione è ritenuta, in dottrina, sufficiente per garantire l'imparzialità considerando che i gruppi di maggioranza sono, normalmente, prevalenti anche in quest'organo<sup>87</sup>.

La carta statutaria della Toscana, infine, attribuisce (come visto *supra*), con l'art. 33, comma 5, al Consiglio la funzione di accertare le cause di cessazione dall'incarico; questa disposizione è stata integrata dalla legislazione ordinaria che ha dettato, con L.r. n. 16 del 2010 (rubricata, per l'appunto, "*Accertamento delle cause di cessazione anticipata dalla carica del Presidente della Giunta regionale*") una disciplina procedimentale completa.

Per quanto concerne l'accertamento dell'impedimento permanente la disciplina è contenuta nell'art. 2, il quale demanda al Consiglio regionale la competenza, individuando una complessa procedura, articolata nei seguenti passaggi:

- iniziativa del Vicepresidente della Giunta regionale, il quale, qualora ritenga che si siano determinate le condizioni di impedimento, informa il Presidente del Consiglio regionale, che provvede alla convocazione del Consiglio stesso entro dieci giorni;
- nomina, da parte del Consiglio regionale (con voto limitato a due nomi) di una commissione tecnica formata da tre medici, incaricata di verificare la sussistenza dell'impedimento permanente;
- deposito di motivate conclusioni da parte della commissione entro trenta giorni dalla nomina (prorogabili a richiesta);
- convocazione del Consiglio regionale, entro dieci giorni dal ricevimento della relazione, per valutare le conclusioni della commissione tecnica ed assumere le conseguenti decisioni;
- nel caso di positivo accertamento dell'impedimento permanente, dichiarazione da parte del Presidente del Consiglio regionale, davanti al Consiglio regionale, della cessazione anticipata dalla carica del Presidente della Giunta regionale;

---

l'endo-procedimento teso all'accertamento potrebbe risultare una scelta corretta rispondendo "all'esigenza di demandare certe attività ad un soggetto effettivamente terzo rispetto al circuito politico-rappresentativo della Regione".

<sup>86</sup> St. Umbria, art. 50, comma 3: "*L'Ufficio di Presidenza accerta la natura permanente dell'impedimento del Presidente della Giunta e dei Consiglieri regionali*".

<sup>87</sup> L. PANZERI, *L'impedimento*, cit., p. 550.

- presa d'atto, da parte del Consiglio, della dichiarazione e delle conseguenti dimissioni della Giunta regionale nonché del proprio scioglimento.

Per tutti gli ordinamenti regionali che non prevedono discipline applicabili, riteniamo che sia necessario, in via preliminare, un accertamento medico-legale dell'impedimento permanente e che la dichiarazione dell'intervenuto impedimento rientri tra le competenze del Presidente del Consiglio regionale, potendo avvenire con un decreto del medesimo ovvero in un'apposita seduta del Consiglio medesimo.

Quanto, invece, all'esercizio delle funzioni presidenziali una volta che sia stato accertato l'impedimento permanente, una soluzione (che riteniamo costituzionalmente corretta sia perché espressione di autonomia statutaria sia perché riproduttiva delle previsioni dell'art. 53, comma 1, TUEL) adottata da alcuni Statuti è quella di prevedere che la Giunta sia presieduta dal Vicepresidente (o, in mancanza dall'assessore più anziano d'età) fino all'elezione del nuovo Presidente<sup>88</sup>, fino alla sua proclamazione<sup>89</sup> ovvero fino all'insediamento dei nuovi organi<sup>90</sup>.

In questo caso assistiamo ad una anomala forma di supplenza, che viene temperata, nei testi statutari, circoscrivendo l'attività del Vicepresidente alla c.d. ordinaria amministrazione, consistente nel disbrigo degli affari correnti e nell'adozione degli atti strettamente necessari a garantire la continuità nel funzionamento dell'ente<sup>91</sup>, tra i quali rientra, senza alcun dubbio, l'indizione delle nuove elezioni per l'elezione degli organi regionali.

Riteniamo che questa soluzione sia la più logica e sia applicabile anche agli Statuti che non contengono previsioni in merito; peraltro, una diversa scelta statutaria, che, replicando l'art. 86 Cost., individuasse nel Presidente del Consiglio regionale il supplente e attribuisse a lui il compito di indire le elezioni non presenterebbe profili di illegittimità.

## 5.6. La morte

Si possono replicare, in relazione all'evento morte del Presidente e alle conseguenze che ne derivano, le osservazioni rese *supra* (§ 4.3.).

Potrebbe apparire, cioè, per molti versi eccessivo "sanzionare" con le dimissioni della Giunta e lo scioglimento consiliare l'intervenuto decesso del Presidente della Giunta; tuttavia, non bisogna dimenticare sia che il testo costituzio-

<sup>88</sup> In tal senso si pronunciano le carte statutarie di Marche (art. 10, comma 6); Puglia (art. 41, comma 8); Umbria (art. 64, comma 1).

<sup>89</sup> Così gli Statuti di Lazio (art. 45, comma 6), Toscana (art. 33, comma 6) e Lombardia (art. 30, comma 1, lett. c).

<sup>90</sup> St. Campania, art. 46, comma 7.

<sup>91</sup> Cfr. L. PANZERI, *L'impedimento*, cit., p. 567.

nale non prevede il c.d. *ticket* con il Vicepresidente (come accade, invece, negli ordinamenti costituzionali che accolgono la forma di governo presidenziale) sia che l'*intuitus personae* caratterizza in modo decisivo il sistema neoparlamentare.

Quanto ai problemi giuridici che porta con sé la morte del Presidente, gli unici di qualche rilievo (oltre naturalmente alle conseguenze giuridiche) sono quelli relativi alla sua dichiarazione ufficiale dell'atto di morte, che comporta una parziale responsabilità politica per la comunicazione dell'evento<sup>92</sup>.

Tra i vigenti Statuti contengono discipline utilizzabili nel caso morte solo l'Emilia-Romagna, il Lazio e la Toscana.

Come già visto nel paragrafo precedente, l'art. 69 della carta statutaria dell'Emilia-Romagna si limita a prevedere il necessario coinvolgimento della Consulta di garanzia statutaria nel procedimento, sottoforma di presa d'atto e di individuazione delle modalità di amministrazione ordinaria dell'ente, senza ulteriormente precisare quale sia l'organo cui spetta dichiarare la cessazione dalle funzioni del Presidente.

Lo Statuto del Lazio attribuisce, invece, con l'art. 44, al Presidente del Consiglio regionale il compito di dichiarare ufficialmente la morte del Presidente regionale.

Quanto, infine, alla Toscana non solo lo Statuto, all'art. 33, individua nel Consiglio regionale l'organo competente a dichiarare l'evento ma la già citata l. ordinaria n. 16 del 2010 contiene una specifica disposizione, l'art. 3, per la morte del Presidente della Regione.

Detta norma prescrive che spetti al Presidente del Consiglio regionale, una volta ricevuta informalmente la notizia della morte del Presidente della Giunta regionale, convocare immediatamente il Consiglio regionale affinché dichiari l'avvenuta cessazione anticipata dalla carica del Presidente della Giunta regionale, prenda atto della dichiarazione e delle conseguenti dimissioni della Giunta regionale, nonché del proprio scioglimento, ai sensi dell'art. 126, comma 3, Cost.

Per quanto concerne, invece, l'attribuzione delle funzioni presidenziali ad altro organo a seguito del decesso del Presidente eletto, si rinvia alle osservazioni formulate al paragrafo precedente in relazione all'impedimento permanente.

In alcune Regioni delle norme procedurali sono contenute all'interno del regolamento generale del Consiglio; un esempio è rappresentato dalla Calabria, ove l'art. 60, comma 2, del regolamento consiliare dispone che "*il Consiglio regionale con apposita delibera accerta ovvero prende atto dei casi di incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte del presidente della Giunta. A tal fine il Consiglio è convocato dal presidente entro dieci giorni dall'acquisi-*

---

<sup>92</sup> Responsabilità politica certamente non equivalente a quella derivante dall'accertamento della morte di un Capo di Stato; per quanto riguarda la morte del Presidente della Repubblica italiana si v. le osservazioni di A.M. DE CESARIS, *La supplenza del Presidente della Repubblica*, Napoli, 1990, p. 86 ss.

zione della notizia e al termine della votazione, ove il Consiglio abbia assunto la deliberazione suddetta, il presidente congeda definitivamente i consiglieri”<sup>93</sup>.

Nella prassi si è registrato un solo caso di decesso di un Presidente di Regione nel corso di mandato ed ha riguardato la Presidente della Calabria, Jole Santelli (deceduta il 15 ottobre 2020). Dopo la presa d’atto consiliare (avvenuta nella seduta del 10 novembre 2020) il Vicepresidente della Regione aveva fissato le contestuali elezioni di Presidente e Consiglio per il 14 febbraio 2021; successivamente a causa dell’emergenza Covid-19, la convocazione dei comizi è stata dapprima rinviata dal facente funzioni all’11 aprile e, poi, *ex lege* (d.l. n. 25 del 2021) ad una data compresa tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021.

### 5.7. La rimozione statale

Il testo previgente dell’art. 126 Cost. individuava una complessa procedura di scioglimento eteronomo (ovvero da parte di organi statali) di un Consiglio regionale che si fosse responsabile di “atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge” oppure non avesse corrisposto “all’invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni” (comma 1). La medesima procedura poteva essere azionata nei casi di incapacità di funzionamento del Consiglio “per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza” (comma 2) ovvero per (non meglio precisate) “ragioni di sicurezza nazionale” (comma 3).

La dottrina ha subito ravvisato le differenze tra le fattispecie di cui ai commi 1 e 3, che disciplinavano le ipotesi di scioglimento a carattere “sanzionatorio” (ovvero finalizzato a reprimere comportamenti e attività degli organi regionali gravemente lesivi delle regole costituzionali e dell’unità nazionale, idonei di per sé ad alterare il corretto equilibrio dei rapporti tra Stato e Regioni) da quella prevista al comma 2, che regolava lo scioglimento di tipo “funzionale” (cioè mirante a correggere difetti nel funzionamento della forma di governo tali da alterare le corrette dinamiche del circuito rappresentativo e da impedire lo svolgimento di un’ordinaria attività regionale)<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Si v. per l’ABRUZZO, l’art. 140, comma 3, del regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale: “In caso di rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta il Presidente del Consiglio, entro sette giorni dall’acquisizione della notizia, convoca il Consiglio regionale che prende atto del verificarsi dell’evento con deliberazione pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo”; quanto alle MARCHE, l’art. 12, comma 11, del regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell’Assemblea legislativa regionale: “(Il Presidente dell’Assemblea) Dichiaro lo stato di impedimento permanente del Presidente della Regione, accertato nelle forme e modalità disciplinate dalla legge. Dichiaro altresì lo scioglimento dell’Assemblea nelle ipotesi di morte, dimissioni o impedimento permanente dello stesso ovvero di approvazione della mozione di sfiducia nei suoi confronti e di dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali”.

<sup>94</sup> Per un commento al testo previgente si v. R. TOSI, *Art. 126*, in CRISAFULLI-PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 752 ss. nonché A. BARDUSCO, *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enc. dir.*, Agg. II, Milano, 1998, p. 960 ss.

Invero, le procedure previste da questo articolo non sono mai state attivate, limitandosi a svolgere unicamente una funzione dissuasiva<sup>95</sup>.

La Novella del 1999 ha mantenuto l'istituto eteronomo dello scioglimento "sanzionatorio" del Consiglio<sup>96</sup>, ha trasformato in autonome (regolate da fonti regionali e gestite da organi regionali) le ipotesi di scioglimento funzionale e, infine, introdotto l'istituto di nuovo conio della rimozione del Presidente della Giunta nelle ipotesi di "*atti contrari alla Costituzione o gravi violazione di legge*" e "*ragioni di sicurezza nazionale*".

Diversamente da quanto opinato da autorevole dottrina<sup>97</sup> riteniamo che il riferimento contenuto nel comma 3 dell'art. 126 Cost. alla rimozione non sia ad un diverso istituto da disciplinare ad opera degli Statuti di autonomia ma sia, invece, da ricondurre all'istituto come delineato nel primo comma, volendosi solo precisare che anche in questo caso opera il *simul simul* e i suoi effetti solutori.

È, quello della rimozione, un rimedio straordinario e residuale che consente agli organi statali di reprimere, sanzionando con la decadenza dalla carica, comportamenti ed omissioni di assoluta gravità riconducibili all'attività istituzionale del Presidente di Regione ed in grado di incidere su istanze e interessi unitari di preminente rilievo costituzionale, non ricadente all'interno della generica categoria dei controlli statali<sup>98</sup>.

Una controversa applicazione di questo rimedio era stata prevista dal d.lgs. n. 149 del 2011, testo normativo contenente la disciplina di alcuni meccanismi sanzionatori e premiali nei confronti di regioni, province e comuni, il cui art. 2, rubricato "*Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale*"<sup>99</sup>, iden-

<sup>95</sup> Seppure la procedura di cui all'art. 126 non ha mai trovato applicazione, tuttavia, nel 1966, un caso assai particolare ha visto coinvolto il Consiglio della Valle d'Aosta, che non veniva convocato dal suo Presidente per impedire la votazione della sfiducia alla giunta; in quel caso si è ricorso ad un'atipica nomina, con d.P.C.m., di un Commissario del Governo con l'incarico di indire la convocazione del Consiglio regionale nonché di assicurare il libero accesso dei consiglieri alla sede assembleare. La regione interessata ha proposto ricorso alla Corte costituzionale ma il relativo giudizio si è chiuso anzitempo per rinuncia (sentenza dichiarativa dell'estinzione n. 101 del 1966).

<sup>96</sup> Sul nuovo testo dell'art. 126 Cost. si rinvia ai lavori di C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2490 ss., D. CODUTI, *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento IV, 2010, Torino, p. 536 ss. nonché, da ultimo, M. MANCINI, *Lo scioglimento "sanzionatorio" degli organi regionali*, Milano, 2016.

<sup>97</sup> C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2499.

<sup>98</sup> In tal senso M. MANCINI, *Lo scioglimento*, cit., p. 64.

<sup>99</sup> Art. 2, d.lgs. n. 149 del 2011: "*Il grave dissesto finanziario di cui al comma 1 costituisce grave violazione di legge e in tal caso con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 126, comma primo, della Costituzione, sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale nonché la rimozione del Presidente della Giunta regionale per responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della regione, ove sia accertata dalla Corte dei conti la sussistenza delle condizioni di cui al comma 1 e la loro riconduzione alla diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale. Il decreto del Presidente della Repubblica è adottato previa delibera-*

tificava nella fattispecie del grave dissesto finanziario derivante dal mancato rientro dal disavanzo sanitario un'ipotesi di grave violazione di legge *ex art.* 126, comma 1, Cost., legittimante la rimozione del Presidente regionale, con tutte le conseguenze del caso per gli organi regionali<sup>100</sup>.

Numerosi i dubbi di costituzionalità presentati da questa disposizione con la quale non solo si invadeva lo spazio di autonomia statutaria delle regioni, statuendo che la rimozione del Presidente della Giunta derivasse da “*responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della Regione*”, ma, soprattutto, si legava l'irrogazione della sanzione a comportamenti tenuti dal medesimo Presidente nella sua qualità di commissario *ad acta*, nominato dal Governo nell'esercizio dei propri poteri sostitutivi e quindi, in ultima istanza, agente come organo statale.

A riportare la legislazione entro il corretto alveo ci ha pensato la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 219 del 2013<sup>101</sup>, ha dato una rilevante limitazione dei confini della rimozione, dichiarando l'illegittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 5 del citato art. 2: la procedura di rimozione per grave violazione di legge può essere azionata solo se le violazioni contestate siano state compiute in occasione dell'esercizio delle funzioni di cui il Presidente è titolare in qualità di organo di vertice della regione e non in altra vece, ad esempio in qualità di commissario *ad acta* per il disavanzo sanitario.

Come correttamente osservato dalla Consulta se il Governo statale decide di avvalersi dell'esercizio del potere sostitutivo per rimediare al disavanzo sanitario regionale, prerogativa che non può essere in nessun modo assimilata al potere di scioglimento e rimozione degli organi, “*si assume l'onere del processo coartato di*

---

*zione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali espresso a maggioranza di due terzi dei componenti. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale interessato*”.

<sup>100</sup> Su questa disposizione, si v. il commento di G. PICCIRILLI-G. PERNICIARO, *Il “fallimento politico” del Presidente della Giunta regionale. Note critiche sul decreto legislativo in materia di “Premi e sanzioni”*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.

<sup>101</sup> Su questa importante decisione si vedano i commenti di M. DE NES, *Illegittimità costituzionale della relazione di fine legislatura regionale e del c.d. “fallimento politico” del Presidente della Giunta: dalla Consulta un caveat per il Governo e un implicito suggerimento per le riforme costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 3/2014; C. PETRILLO, *Aspetti problematici della “nuova disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale*, in *Scritti in onore di D'Atena*, Milano, 2015, T. III, p. 2423 ss. e E. ALBANESI, *Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. è un atto sostanzialmente governativo o complesso eguale?*, in *Le Regioni*, 2013, p. 1148 ss., il quale ultimo appoggia la tesi della natura sostanzialmente governativa dell'atto presidenziale dissolutorio, dalla quale riteniamo di divergere in favore di quella dell'atto complesso, anche in considerazione delle valutazioni offerte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 219 del 2013 sul ruolo del Capo dello Stato (chiamato a valutare i presupposti sostanziali alla base del provvedimento ed eventualmente non emanarlo). A favore della tesi dell'atto complesso si v. le osservazioni di M. MANCINI, *Lo scioglimento*, cit., p. 218 ss.

*risanamento delle finanze regionali. Conseguentemente, la norma impugnata incorre nella violazione dell'art. 126 Cost., là dove contestualmente pretende di imputare la responsabilità di tali attività direttamente alla Regione, sanzionandone gli organi in caso di fallimento”.*

Tornando alle questioni nascenti dal nuovo art. 126, comma 1, Cost., esse discendono, per un verso, dalla mancata riproposizione di alcune norme procedurali presenti nel testo previgente in ordine all'amministrazione regionale provvisoria (tra la pubblicazione del decreto di rimozione e l'insediamento del nuovo Presidente) e, per altro verso, dalla difficile individuazione delle fattispecie che potrebbero consentire l'avvio della procedura.

Quanto all'aspetto procedimentale, il novellato art. 126 non contempla più la previsione della nomina, con il decreto presidenziale di rimozione (e contestuale scioglimento del Consiglio), di una commissione di tre membri (cittadini eleggibili al Consiglio), chiamata ad indire le elezioni regionali entro 3 mesi nonché a provvedere all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili. Dunque, in assenza di indicazioni come colmare la lacuna?

La sola ipotesi praticabile pare quella di ritenere tuttora vigenti le disposizioni della legge Scelba (n. 62 del 1953) e, in particolare, gli artt. 50-54, attuativi del vecchio art. 126, ma depurati dalla parte relativa alla abrogata commissione di tre membri (art. 53); spetterà al Presidente della Repubblica a nominare un unico commissario all'interno di un elenco di nove nomi predisposto dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Venendo, invece, alle fattispecie paradigmatiche integranti “*atti contrari alla Costituzione*”, la dottrina maggioritaria ha da tempo affermato che qualunque violazione di principi o precetti costituzionali può portare all'intervento sanzionatorio statale, a condizione che si tratti di violazioni che turbano l'equilibrio generale dei rapporti tra Stato e Regione<sup>102</sup>.

Tra le tante ipotesi formulate due sembrano pienamente rispondere ai requisiti sopra individuati: a) la violazione e/o l'elusione del giudicato costituzionale; b) gli atti con i quali gli organi regionali rivendichino forme di “sovrانيتà” e/o “indipendenza”, in spregio ai principi di unità ed indivisibilità richiamati dall'art. 5 Cost., ad esempio proclamando la propria secessione (o la propria volontà di secedere) dalla Repubblica<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1973, p. 331.

<sup>103</sup> Si è affermato in dottrina (in modo condivisibile) che interventi sanzionatori avrebbero potuto seguire all'approvazione della L.r. veneta n. 16 del 2014, con la quale si voleva sottoporre agli elettori veneti un referendum dal carattere indipendentista (“Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?”), dichiarata incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 118 del 2015. Sulla vicenda e sul pronunciamento della Corte, si v. S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 939 ss.

Ancora più complessa l'individuazione delle fattispecie che, integrando le "gravi violazioni di legge", legittimano la rimozione presidenziale: se pure queste ipotesi non possono non avere una loro autonomia rispetto agli atti contrari alla Costituzione, tuttavia, appare comunque necessario che il *vulnus* alla legalità inferto dall'organo regionale con il suo comportamento sia così rilevante da assumere i connotati di vera rottura della legalità costituzionale<sup>104</sup>.

Un possibile esempio di fattispecie è fornito dalla stessa Corte costituzionale quando, nella sentenza n. 219/2013 (cons. dir. 14.5), afferma che la reiterata e pervicace violazione da parte della Regione dei principi di coordinamento della finanza pubblica può "costituire in sé un'ipotesi di violazione di legge rilevante ai sensi dell'art. 126 Cost."

Un'altra ipotesi, per quanto concerne il Presidente della Giunta, potrebbe essere rappresentata dalla stipula di un'intesa con enti territoriali interni ad altro Stato, in violazione della procedura prevista dall'art. 6, comma 2, l. n. 131 del 2003, ad esempio senza averne dato la prescritta comunicazione preventiva al Governo.

Infine, sempre nella citata sentenza n. 219, la Corte ha precisato che al legislatore (che è il primo destinatario della Costituzione) non è precluso di precisare "uno specifico caso di violazione di legge" e, anzi, siffatto intervento avrebbe una portata garantista per le Regioni; tuttavia, dall'individuazione di tale specifica violazione non possono farsi discendere automatici effetti sul piano sanzionatorio (e dell'adozione del provvedimento dissolutorio) dal momento che la valutazione della "gravità" delle violazioni deve essere lasciata agli organi costituzionali individuati dalla Costituzione (Capo dello Stato, Consiglio dei Ministri, Commissione parlamentare per le questioni regionali).

### 5.8. Le dimissioni ultra dimidium dei consiglieri

L'ultimo caso di cessazione anticipata del Presidente di Regione è collegato alla presentazione delle dimissioni da parte della maggioranza dei membri del Consiglio; è questa un'ipotesi (mutuata dall'esperienza comunale e provinciale) certamente coerente con la forma di governo neoparlamentare<sup>105</sup> ma inderogabile, in base alla chiara lettera dell'art. 126 Cost., comma 3, ultimo periodo (che inizia con: "In ogni caso [...]"), anche dalle Regioni che optassero per una diversa modalità organizzativa<sup>106</sup>.

La disciplina integrativa dell'autoscioglimento dovrebbe essere dettata dagli Statuti ma, come per le altre ipotesi di cessazione finora esaminate, le disposi-

---

<sup>104</sup> Così, espressamente, M. MANCINI, *Lo scioglimento*, cit., p. 152. Ad avviso di L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., la natura illegittima di sconfinamenti regionali dovrebbe essere accertata preventivamente dalla Corte costituzionale.

<sup>105</sup> È di questo avviso M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 334.

<sup>106</sup> Così D. CODUTI, *Scioglimento del Consiglio regionale*, p. 552.

zioni statutarie sono meramente riproduttive della disposizione costituzionale e, in alcuni casi (gli Statuti di Toscana e Lombardia), le carte statutarie neppure si prendono la briga di fare riferimento all'istituto in questione.

Per quanto concerne la prassi, si ricorda un solo caso, quello della Lombardia ove, il 26 ottobre 2012, le dimissioni di 74 consiglieri (su 80) hanno portato all'autoscioglimento dell'organo legislativo e alle dimissioni della Giunta<sup>107</sup>. La scelta di questo strumento è stata, invero, determinata dalla peculiarità dello Statuto lombardo, il quale prevede, all'art. 30, comma 1, che le funzioni del Presidente e della Giunta siano prorogate (sia pure limitatamente all'ordinaria amministrazione e agli atti indifferibili) salvo che nelle ipotesi di morte, impedimento permanente e dimissioni volontarie (in questo caso le funzioni del Presidente sono esercitate dal Vicepresidente). Era, dunque, questo delle dimissioni dei consiglieri, l'unico modo per consentire al Presidente in carica (Formigoni), a fronte della crisi irreversibile della maggioranza di centrodestra (causata da indagini giudiziarie e dallo scontro tra i due principali partiti della coalizione sulla prosecuzione della consiliatura), di gestire le elezioni e la transizione al nuovo governo.

## 6. *La prorogatio delle funzioni presidenziali e la supplenza del Vicepresidente*

In questo paragrafo cercheremo di approfondire la disciplina posta dai nuovi Statuti in materia di *prorogatio* del Presidente della Regione.

L'istituto della *prorogatio* trova applicazione quando il mandato di un organo amministrativo sia scaduto (naturalmente o anticipatamente) e detto organo resta in carica, nonostante la cessazione del mandato, fino all'insediamento del successore. In questo periodo (detto di *vacatio*) i poteri associati alla carica vengono ad essere limitati, proprio a cagione dell'intervenuto esaurimento del mandato, all'esercizio di quegli atti indifferibili e necessari per garantire la continuità dell'azione amministrativa. Essa opera di diritto, senza necessità di adottare specifici atti che la dispongano<sup>108</sup>.

Il regime di *prorogatio* va concettualmente tenuto distinto sia dalla "proroga" perché in questo caso l'organo resta in carica, mantenendo tutti i suoi poteri, a seguito di una espressa volontà normativa (es. art. 60, comma 2, Cost. per la possibile proroga delle Camere), sia dall'istituto della c.d. "prescadenza"<sup>109</sup> (già previsto

<sup>107</sup> Ricostruiscono l'episodio M. GENNUSA, *La forma di governo regionale*, cit., p. 111 e D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni*, cit., p. 511 ss.

<sup>108</sup> Per approfondimenti, si v. G. D'ORAZIO, *Prorogatio (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1988, p. 428 ss.

<sup>109</sup> Sulla c.d. prescadenza si v. la sentenza della Corte cost. n. 181 del 2014 ed il commento di F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio del Consiglio regionale*, in *Le Regioni*, n. 5/6/2014, p. 1212 ss.

dall'art. 3, comma 2, l. n. 108 del 1968), che si può verificare quando, in un periodo antecedente alla scadenza (e fino alla sua cessazione), un organo si trovi a disporre “*di poteri attenuati*” in modo analogo “*quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in prorogatio*” (così Corte cost., sentenza n. 468 del 1991).

A seguito delle novelle che hanno riformato il Titolo V della Carta costituzionale, il Giudice della Leggi è intervenuto numerose volte sulla *prorogatio* degli organi amministrativi regionali, elaborando una giurisprudenza in continua evoluzione:

a) nella sentenza n. 196 del 2003, la Corte ha affermato la competenza, ai sensi dell'art. 123 Cost., della fonte statutaria a porre “*la disciplina della eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali (...) e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati*”, in quanto questa materia è parte integrante della disciplina della forma di governo;

b) nella sentenza n. 68 del 2010 la Corte ha precisato che sussistono (non meglio precisati) “*limiti immanenti*” all'istituto della *prorogatio* e sulla scorta di tale affermazione ha dichiarato l'incostituzionalità di due leggi regionali (L.r. n. 14 e n. 17 del 2008), approvate dal Consiglio della Regione Abruzzo dopo lo scioglimento funzionale del Consiglio medesimo; in questa decisione la Corte ha accolto una interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 86 St. abruzzese<sup>110</sup>, disposizione che, per i giudici costituzionali, non poteva che essere in-

---

<sup>110</sup> Al momento dell'approvazione delle leggi impugnate l'art. 86 St. abruzzese così recitava: “*Art. 86. L'indizione delle elezioni e l'amministrazione straordinaria della Regione. 1. Nel caso in cui lo scioglimento del Consiglio regionale o la rimozione del Presidente della Giunta avvenga per atti contrari alla Costituzione, per gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale l'amministrazione straordinaria della Regione è regolata dal decreto di cui all'art. 126, primo comma, della Costituzione che determina anche i termini per l'indizione delle elezioni. 2. Nel caso di annullamento delle elezioni, il Collegio per le garanzie statutarie nomina una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, sorteggiandoli da una lista di dodici nomi predisposta dal Consiglio regionale e rinnovata ogni cinque anni. La Commissione indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio. 3. Al di fuori delle ipotesi contemplate dai commi 1 e 2, in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, il Consiglio e l'Esecutivo regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale*”. Per ovviare a quanto segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 68 del 2010, i commi 2, 3 e 4 sono stati così riformulati: “*2. Nei casi di annullamento delle elezioni, la Giunta regionale indice le nuove elezioni entro tre mesi, provvede all'ordinaria amministrazione di propria competenza e agli atti improrogabili da sottoporre a ratifica del nuovo Consiglio. 3. Al di fuori delle ipotesi contemplate dai commi 1 e 2, nei casi di scioglimento anticipato e di scadenza della Legislatura: a) le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità; b) le funzioni del Presidente e della Giunta regionale sono prorogate sino alla proclamazione del nuovo Presidente del-*

terpretata “*come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali*”<sup>111</sup>;

c) nella sentenza n. 55 del 2015 (sempre riguardante la Regione Abruzzo e l’art. 86 del suo Statuto), a fronte di un ricorso governativo che chiedeva di dichiarare illegittimo l’intero testo di due leggi regionali (n. 23 e n. 32 del 2014) “*in quanto il Consiglio regionale avrebbe esorbitato dai limiti propri della sua condizione di organo in prorogatio*”, i giudici di Palazzo della Consulta giungono ad accogliere solo parzialmente la censura, salvando dalla declaratoria di illegittimità alcuni articoli delle due leggi per il loro carattere di urgenza<sup>112</sup>;

d) nella sentenza n. 64 del 2015, a fronte dell’ennesimo ricorso governativo nei confronti di una legge regionale abruzzese (la L.r. n. 26 del 2014), adottata in periodo di *prorogatio* e accusata (nella sua interezza) di non avere rispettato i presupposti per l’esercizio del potere legislativo in siffatto periodo, la Corte costituzionale adotta un provvedimento di rigetto per infondatezza, svolgendo considerazioni in ordine al rispetto da parte della legge impugnata dell’art. 86, comma 3, dello Statuto nella sua qualità di norma interposta<sup>113</sup>.

Fin qui le decisioni della Corte che hanno riguardato, peraltro, solo la *prorogatio* del Consiglio regionale e l’adozione di leggi da parte dell’organo legislativo in assenza dei presupposti di doverosità e di necessità/urgenza la cui sussistenza giustifica l’adozione di una legge da parte di un organo cessato. Ora la questione che maggiormente ci interessa è questa: quali conseguenze derivano dalla giurisprudenza sopracitata per la disciplina della *prorogatio* degli organi esecutivi e del Presidente in particolare?

Invero, se pure le sentenze sopra commentate si riferiscono ai soli Consigli, tuttavia le regole generali ivi espone trovano applicazione anche in riferimento al Presidente della Giunta e ciò vale soprattutto per quanto concerne il bilanciamento tra principio di rappresentatività e principio di continuità: ciò porta a ritenere

---

*la Regione limitatamente all’ordinaria amministrazione e agli atti indifferibili; in caso di impedimento permanente, morte e dimissioni volontarie del Presidente della Regione, le sue funzioni sono esercitate dal Vicepresidente. 4. Nei casi di cui al comma 3 le nuove elezioni sono indette entro tre mesi secondo le modalità definite dalla legge elettorale”.*

<sup>111</sup> Assai critici nei confronti di questa sentenza i commenti di G. DEMURO, *Prorogatio del Consiglio regionale e “limiti immanenti”*, in *Le Regioni*, n. 6/2010, p. 1299 ss. e D. PICCIONE, *I limiti immanenti della prorogatio dei poteri dei Consigli regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.*, n. 1/2010, p. 791 ss.; per le ricadute sull’autonomia statutaria di questa decisione, si v. D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali: l’armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it), 2011.

<sup>112</sup> Per un commento, si v. E. ALBANESI, *La Corte torna sull’attività dei Consigli regionali in prorogatio (sentt. Corte cost. nn. 44, 55, 64 e 81/2015)*, in *Consulta Online*, Studi, fasc. II/2015, p. 525 ss.

<sup>113</sup> Simili le argomentazioni alla base della successiva sentenza n. 81 del 2015 (sempre riguardante una legge della Regione Abruzzo) che si conclude, però, con l’accoglimento del ricorso governativo.

necessaria (in quanto immanente) una limitazione dei poteri del Presidente regionale (e della Giunta nel suo complesso) nell'esercizio dei suoi poteri una volta intervenuta una causa di cessazione del mandato (naturale o anticipata).

Una conferma di questo assunto è fornita dalla giurisprudenza amministrativa e, in particolare, da una decisione del Consiglio di Stato, la sentenza n. 180 del 2013 (Sez. V), con la quale il supremo consesso amministrativo è intervenuto nella vertenza riguardante una delibera della Giunta della Campania di nomina dei Presidenti degli enti parco regionali, adottata durante il periodo di *prorogatio* (febbraio del 2010, poco più di un mese prima delle elezioni) e successivamente revocata in via di autotutela<sup>114</sup>. In tale decisione i Giudici di Palazzo Spada hanno letto in modo costituzionalmente orientato l'art. 28, comma 2, St.<sup>115</sup>, giungendo ad affermare che in assenza di norme regionali specifiche che riguardino il regime di *prorogatio*, esso è caratterizzato “*da alcuni elementi ineludibili, per essere conforme a Costituzione, quali l'adottabilità dei soli atti indifferibili ed urgenti e degli atti di ordinaria amministrazione*”. E che, nel caso di specie, “*la nomina degli organi di vertice degli organismi regionali costituisce indubbiamente atto di straordinaria amministrazione, poiché il potere di nomina dei soggetti preposti ai più alti livelli di responsabilità nell'ambito degli apparati tecnico-burocratici pubblici*”. Ne conseguiva l'illegittimità della delibera e la correttezza della revoca in autotutela.

Altro limite implicito alla discrezionalità degli Statuti è rappresentato dall'impossibilità di disciplinare il regime di *prorogatio* nel caso di rimozione del Presidente *ex art.* 126, comma 1, Cost. dal momento che in questo caso la competenza non può che essere statale; invero, come ha espressamente chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 196 del 2003 (punto 13 cons. dir.), non si può “*supporre che resti nella disponibilità della Regione disporre la proroga dei poteri di organi sciolti o dimessi a seguito di gravi illeciti, o la cui permanenza in carica rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale*”.

Dobbiamo, perciò, inferire l'illegittimità costituzionale di quelle norme statutarie (Lazio, art. 45, comma 6; Molise, art. 36, comma 5; Puglia, art. 41, comma 8; Umbria, art. 64, comma 1) che dispongono la *prorogatio* della Giunta (sia pure temperata dalla supplenza del Vicepresidente) nel caso di rimozione statale del Presidente della Regione<sup>116</sup>.

Vediamo ora come si esprimono le carte di autonomia sulle ipotesi di *prorogatio* del Presidente e della Giunta. Innanzi tutto, occorre preliminarmente sottolineare che le scelte dei legislatori statutari si possono inquadrare in due diversi insiemi:

<sup>114</sup> Commentata da V. MERENDINO, *Sui limiti ai poteri degli organi di governo regionali in regime di prorogatio*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it).

<sup>115</sup> St. Campania, art. 28, comma 2: “*I Consiglieri regionali entrano nell'esercizio delle loro funzioni con il completamento delle operazioni di proclamazione. Fino a tale momento sono prorogati i poteri del precedente Consiglio regionale*”.

<sup>116</sup> Giunge ad analoghe considerazioni D. CODUTI, *La prorogatio*, cit.

– un primo gruppo (nel quale possiamo inserire Calabria<sup>117</sup> e Toscana<sup>118</sup>) si limita a prevedere la *prorogatio* degli organi esecutivi ma senza meglio precisare quali poteri possano essere esercitati nel periodo interessato e come procedere nel caso di morte e impedimento permanente;

– un secondo e maggioritario gruppo (comprendente, *ex pluribus*, Abruzzo<sup>119</sup>, Lombardia<sup>120</sup>, Puglia<sup>121</sup> e Umbria<sup>122</sup>) disciplina organicamente i poteri nel periodo di *prorogatio* per l'organo esecutivo limitandoli, in genere, all'ordinaria amministrazione e agli atti indifferibili/improrogabili, talora prevedendo la successiva ratifica di tali atti da parte del nuovo Consiglio.

È interessante osservare che, in alcuni casi, il testo statutario si limita a regolamentare alcune specifiche ipotesi, come quella della crisi di governo regionale aperta dall'approvazione di una mozione di sfiducia (Piemonte<sup>123</sup>) o dalle dimissioni dei consiglieri *ultra dimidium* (Emilia-Romagna<sup>124</sup>).

---

<sup>117</sup> St. Calabria, art. 33, comma 7: “Il Presidente della Giunta e la Giunta rimangono in carica fino alla proclamazione del nuovo Presidente”.

<sup>118</sup> St. Toscana, art. 33, comma 1: “Il Presidente della Giunta dura in carica l'intera legislatura ed esercita le funzioni fino alla proclamazione del nuovo Presidente”; St. Toscana, art. 33, comma 7: “Il Consiglio e la Giunta, presieduta dal vicepresidente, esercitano le funzioni per il periodo successivo alla cessazione anticipata del Presidente, rispettivamente fino alla prima seduta del nuovo Consiglio e fino alla proclamazione del nuovo Presidente”.

<sup>119</sup> St. Abruzzo, art. 86, comma 3, riportata alla nota 74.

<sup>120</sup> St. Lombardia, art. 30, comma 1: “Al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 126, primo comma, della Costituzione, nel caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale: a) le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate fino alla prima seduta del nuovo Consiglio regionale, limitatamente agli adempimenti urgenti e indifferibili; b) le funzioni del Presidente e della Giunta regionale sono prorogate fino alla proclamazione del nuovo Presidente della Regione, limitatamente all'ordinaria amministrazione e agli atti indifferibili; c) le funzioni del Presidente della Regione, in caso di impedimento permanente, morte, dimissioni volontarie, sono esercitate dal Vice Presidente”.

<sup>121</sup> St. Puglia, art. 41, comma 8 “In caso di dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta, le sue funzioni sono esercitate dal Vice Presidente o, in mancanza, dall'assessore più anziano per età e la Giunta rimane in carica per l'ordinaria amministrazione, fino all'elezione, così come prevista dalla legge elettorale, del nuovo Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale”.

<sup>122</sup> St. Umbria, art. 64, comma 1: “Nella ipotesi di rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie del Presidente della Giunta, subentra nella carica, fino alla elezione del nuovo Presidente, il Vicepresidente, designato fra i componenti della Giunta, per l'ordinaria amministrazione”. St. Umbria, art. 71 (Mozione di sfiducia), comma 2: “Il Presidente e la Giunta regionale dimissionari rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione fino alla proclamazione del nuovo Presidente della Giunta”.

<sup>123</sup> St. Piemonte, art. 52, comma 3: “Dopo l'approvazione della mozione di sfiducia, il Presidente e la Giunta regionale restano in carica solo per l'ordinaria amministrazione, salva l'adozione degli atti indifferibili e urgenti”.

<sup>124</sup> St. Emilia-Romagna, art. 48: “La Giunta regionale, nei casi di annullamento dell'elezione dell'Assemblea legislativa o di scioglimento della stessa per dimissioni contestuali della maggioranza dei

E, in riferimento a quelle disposizioni statutarie che prevedono la supplenza (o meglio il subentro) del Vicepresidente nei casi di dimissioni volontarie<sup>125</sup> o di sfiducia consiliare al Presidente demoeletto<sup>126</sup>, riteniamo di concordare con l'autorevole dottrina<sup>127</sup> che ne ha sostenuto l'illegittimità costituzionale in quanto irrispettivamente deroganti ai normali regimi di *prorogatio* e incoerenti con la legittimazione popolare del Presidente.

In conclusione, alla luce della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa sopra citata, dobbiamo ritenere che, in assenza di disciplina regionale o in caso di regolamentazione incompleta, quando si verifichi la cessazione del Presidente della Regione e questa sia provocata dalla scadenza del mandato, dalle dimissioni volontarie, dall'approvazione di una mozione di sfiducia consiliare ovvero dalle dimissioni della maggioranza dei consiglieri trovi automatica applicazione il regime di *prorogatio* sia del medesimo organo sia della Giunta, con l'immanente limite dell'ordinaria amministrazione e degli atti indifferibili e urgenti.

Tale soluzione non è, ovviamente, utilizzabile laddove si sia verificato un impedimento di natura permanente, la morte ovvero la decadenza del Presidente perché, in questi casi, è necessario individuare un organo diverso che dovrà esercitarne le funzioni, da noi sopra identificato nel Vicepresidente.

Quanto, infine, alle ipotesi di rimozione *ex art.* 126, comma 1, Cost. sarà il decreto presidenziale dichiarativo a stabilire l'organo chiamato a supplire e i suoi poteri.

## 7. *Il recall come possibile forma di responsabilità politica nei confronti degli elettori?*

L'ipotesi di inserire negli ordinamenti regionali che scelgono l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo l'istituto del *recall*, ovvero la procedura di revoca

---

*suoi componenti, provvede all'ordinaria amministrazione di propria competenza e agli atti improrogabili, da sottoporre a ratifica della nuova Assemblea*". Si deve, peraltro, ricordare che la Consulta di garanzia statutaria della Regione ha con la delibera n. 2 del 2014, affermato che "Sebbene l'art. 48 non richiami espressamente anche i casi di sfiducia, dimissioni, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta, si ritiene che la disciplina *supra* richiamata possa altresì applicarsi anche in questi casi".

<sup>125</sup> È il caso di Basilicata (art. 54, comma 2), Lombardia (art. 30, comma 1), Marche (art. 10, comma 6), Puglia (art. 41, comma 8), Toscana (art. 33, comma 4-7) Umbria (art. 64, comma 1), Veneto (art. 55, comma 5).

<sup>126</sup> Così l'art. 10, comma 6, St. marchigiano e l'art. 55, St. veneto.

<sup>127</sup> R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V. Atti del Convegno (30 giugno 2004)*, Milano, 2005, p. 105, ad avviso del quale, in queste ipotesi, "il subentro del Vice Presidente non ha alcuna altra giustificazione che quella di impedire al Presidente di gestire le elezioni e di "offuscarne" l'immagine ed il ruolo pubblico".

del Presidente della Giunta da parte dell'elettorato, formulata da autorevole dottrina<sup>128</sup>, appare assai suggestiva ma presenta diversi profili di dubbia costituzionalità e non sembra essere stata presa in effettiva considerazione dagli estensori degli Statuti di seconda generazione.

Conveniamo che l'introduzione del *recall* nella forma di governo neoparlamentare<sup>129</sup> avrebbe il duplice vantaggio di creare un canale di effettiva responsabilità politica del Presidente nei confronti degli elettori<sup>130</sup> e di sbloccare situazioni di paralisi o di *impasse* del sistema di governo regionale derivanti dalla scarsa attrattività (in concreto) della mozione di sfiducia distruttiva ma le obiezioni sono legate sia alla tassatività (imposta dalla giurisprudenza costituzionale) delle ipotesi di cessazione anticipata dalla carica presidenziale delineate dall'art. 126 Cost. sia alla violazione implicita del principio rappresentativo (stante lo scioglimento consequenziale del Consiglio regionale) che discenderebbe dalla revoca popolare del Presidente<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> In particolare, la tesi è stata sostenuta da P. CAVALERI, *Elezione diretta del Presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Atti del Convegno di Padova del 2 ottobre 2000, Padova, 2001, p. 110 ss. e M. OLIVETTI, *Il recall e i nuovi statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001, p. 355 ss. nonché ID., *Nuovi statuti*, cit., p. 458 ss.

<sup>129</sup> Prevedendo, al contempo, un elevato *quorum* (almeno il 25% degli elettori) di sottoscrittori della richiesta.

<sup>130</sup> Di fatto l'unica forma di responsabilità politica istituzionale realmente sussistente è legata alla mancata rielezione del Presidente che si sia ricandidato per un secondo mandato.

<sup>131</sup> Valgano le osservazioni di C. FUSARO, *Elezione diretta*, cit., p. 95.



PARTE III

LE ATTRIBUZIONI, TRA RAPPRESENTANZA  
ISTITUZIONALE DELL'ENTE E RUOLO POLITICO



## INTRODUZIONE

# LA NATURA BIFRONTE DELLE ATTRIBUZIONI PRESIDENZIALI

Il Presidente della Regione ha sempre rappresentato, sin dagli esordi del nostro regionalismo, un organo singolare e multiforme dal momento che le attribuzioni conferite dai previgenti artt. 121 e 122 Cost. e dagli Statuti speciali (approvati con le l. cost. nn. 2, 3, 4 e 5 del 1948) erano raggruppabili, secondo la dottrina, in due insiemi tra loro difficilmente sovrapponibili, soprattutto per la diversa natura delle prestazioni richieste per un loro corretto esercizio<sup>1</sup>.

Nel primo insieme trovavano collocazione funzioni come la promulgazione delle leggi o la direzione delle funzioni amministrative delegate dallo stato, esplicazione di un ruolo di rappresentante (legale e istituzionale al contempo) dell'ente regionale, che richiedevano un utilizzo "non parziale" (che non significa imparziale) dei poteri conferiti ovvero una subordinazione delle scelte agli interessi dell'intera comunità regionale e non della maggioranza politica che lo aveva eletto. La responsabilità per l'esercizio scorretto di queste funzioni finiva per essere fatalmente di natura giuridica e attivabile, nel caso, da parte di organi statali.

Nell'altro gruppo si concentravano, invece, le attribuzioni (legate al potere di direzione e coordinamento dell'attività della Giunta) di cui il Presidente di Regione era titolare in quanto vertice dell'organo esecutivo, nel cui svolgimento massimo era, naturalmente, il grado di politicità applicabile. La responsabilità per errori o omissioni nell'adempiere a queste funzioni era, invece, di natura politica ed era (frequentemente) attivata dalla maggioranza politica consiliare attraverso la mozione di sfiducia o costringendo il Presidente alle dimissioni.

Assommava, dunque, il Presidente attribuzioni che nell'ordinamento statale erano (e sono) appannaggio di organi diversi: da un lato il Presidente della Repubblica, che rappresenta unitariamente lo Stato, e, dall'altro, il Presidente del Consiglio dei ministri, che è posto al vertice del potere esecutivo.

---

<sup>1</sup>Eloquenti le pagine di G. MEALE, *Principi di diritto regionale*, Bari, 1980, p. 293 ss.; E. SPAGNA MUSSO, *Corso di diritto regionale*, cit., p. 141 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, VI ed., Padova, 1997, p. 364 ss., che individua una terza ed autonoma posizione giuridica nella qualità di capo dell'amministrazione regionale.

Questa dicotomia non solo si è trasmessa al nuovo Presidente della Giunta all'interno della forma di governo neoparlamentare, ma, come cercheremo di spiegare, ha visto una sua accentuazione, principalmente ma non esclusivamente, a causa dell'elezione diretta dell'organo.

Esamineremo, dunque, partitamente le attribuzioni che il Presidente è chiamato ad esercitare quale rappresentante istituzionale dell'ente (ovverosia come Presidente della Regione) nelle quali il titolare deve avere come principale obiettivo l'interesse dell'intera comunità regionale dalle competenze che è chiamato a svolgere quale capo del Governo regionale (e quindi come Presidente della Giunta).

## CAPITOLO V

# IL PRESIDENTE DELLA REGIONE, RAPPRESENTANTE ISTITUZIONALE DELL'ENTE REGIONALE

SOMMARIO: 1. L'ambigua natura del potere di rappresentanza della Regione. – 2. La promulgazione delle leggi regionali: è concepibile un potere di rinvio? – 3. L'emanazione dei regolamenti regionali. – 4. L'indizione di elezioni e *referendum*. – 5. La convocazione del Consiglio regionale. – 6. La legittimazione a ricorrere alla Corte costituzionale. – 7. La partecipazione alle riunioni del Consiglio dei ministri. – 8. La partecipazione alle sedi di raccordo (e di concertazione) e la sottoscrizione di intese. – 9. L'attività europea. – 10. L'attività internazionale e di rilievo internazionale. – 11. L'adozione di ordinanze contingibili e urgenti in materia sanitaria e ambientale. – 12. La direzione delle funzioni amministrative delegate dallo Stato (art. 121.4 Cost.): un retaggio storico ma incompatibile con il nuovo assetto del riparto di competenze in materia amministrativa.

### 1. *L'ambigua natura del potere di rappresentanza della Regione*

L'art. 121, comma 4, Cost. stabilisce, come sua prima attribuzione, che “*il Presidente della Giunta rappresenta la Regione*”. Questa parte del testo è rimasta la stessa del 1948 anche se è cambiato, indubbiamente, il contesto nel quale si trova ad operare dal momento che il Presidente della Regione è divenuto, dopo la Novella e soprattutto per effetto dell'elezione popolare diretta, il centro del sistema politico e se ne è accentuata la carica di politicità.

Il punto qualificante di questa attribuzione consta (e constava) nel fatto che essa non si limita alla rappresentanza giuridica pura e semplice (che si rinviene, ad esempio, quando il Presidente rappresenta in un giudizio civile o amministrativo la Regione) ma deve essere intesa a tutto tondo come rappresentanza degli interessi regionali.

Ciò avviene quando il Presidente promulga una legge, manifesta la posizione della Regione all'interno delle sedi di concertazione (come la Conferenza Stato-Regioni) oppure stipula accordi con altre Regioni o con Stati esteri.

Nell'ordinamento previgente la dottrina, pur rilevando sia l'evidente dualismo tra le funzioni svolte nella sua qualità di Presidente della Giunta e le funzioni svolte nella veste di Capo della Regione sia le differenze rispetto al potere

di rappresentanza conferito *ex art. 87 Cost.* al Presidente della Repubblica, tuttavia qualificava siffatte attribuzioni seguendo diverse strade:

a) da parte si taluni si sosteneva l'impossibilità di postulare una posizione neutrale del Presidente (essendo comunque membro della Giunta e legato a doppio filo ad una maggioranza politica) e, contestualmente, il carattere vincolato di molte di queste attribuzioni; scriveva, tra gli altri, Meale che, laddove al Presidente della Giunta erano conferite le attribuzioni necessarie per il normale funzionamento dell'ente, tuttavia, gli era preclusa "ogni forma di controllo sia sul merito degli atti legislativi sia sul funzionamento dell'organizzazione regionale [...]"<sup>1</sup> e il suo pensiero andava, per un verso, al controllo governativo sulle leggi e, per altro verso, al potere di scioglimento del Consiglio *ex art. 126 Cost.*;

b) da parte di altri si affermava, pragmaticamente, che il Presidente, non incarnando l'unità regionale, finiva per interpretare i compiti di rappresentanza "alla luce dell'indirizzo politico di cui è espressione, senza che da lui si possa pretendere un atteggiamento *super partes* quale abitualmente si esige dal Capo dello Stato"<sup>2</sup> e, conseguentemente, nell'esercizio di tali funzioni, non portava opinioni personali ma si limitava ad esprimere gli indirizzi di quella Giunta da lui guidata e della maggioranza consiliare<sup>3</sup>;

c) infine, una parte cospicua della dottrina regionalista invocava (invero, in modo poco realistico) una concezione neutrale del potere di rappresentanza del Presidente e la necessità che, in queste vesti, egli fosse portatore di interessi propri della totalità dell'ordinamento regionale e non delle sole forze di maggioranza, interprete "autentico delle esigenze connesse all'autonomia dell'ente come unitario soggetto di diritto"<sup>4</sup> ovvero "delle esigenze ascrivibili alla collettività locale"<sup>5</sup>.

La natura di queste attribuzioni e la posizione che spetta al Presidente di Regione nel loro concreto esercizio continuano a creare dibattiti in dottrina: come può il Presidente che è il leader della maggioranza politica consiliare essere il rappresentante degli interessi dell'intera comunità territoriale?

L'Autore che, più di recente, si è confrontato con il tema<sup>6</sup> ha, correttamente,

<sup>1</sup>G. MEALE, *Principi di diritto regionale*, cit., p. 305.

<sup>2</sup>Così S. BARTOLE, *L'ordinamento regionale*, in S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali. 1) Le Regioni*, Bologna, 1997, p. 104.

<sup>3</sup>L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 368.

<sup>4</sup>T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, III ed., Milano, 1992, p. 92.

<sup>5</sup>M. CARLI, *Commento agli artt. 121 e 122*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Tomo II, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, p. 97.

<sup>6</sup>C. CAMERLENGO, *La "neutralità" del Presidente della Regione*, in A. PISANESCHI-L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessant'anni dalla Costituzione. Scritti per Grottanelli de' Santi*, Vol. I, Milano, 2007, p. 371 ss.

osservato che nell'esercizio di queste attribuzioni è naturale un'oscillazione continua tra una "versione faziosa" e una "dimensione neutrale" e ha portato, come esempio, quello della partecipazione presidenziale alla Conferenza Stato-Regioni: è evidente che la posizione da assumere in tale sede sarà condivisa (ovvero concordata) con le forze politiche di maggioranza ma è altrettanto chiaro che il Presidente si troverà a "manifestare le istanze e le sollecitazioni provenienti dal tessuto locale e che solo in parte riflettono gli intendimenti e le aspirazioni della maggioranza"<sup>7</sup>. Inoltre, il Presidente nello svolgere queste attribuzioni incontra una serie di limitazioni e vincoli (in gran parte politici), tra i quali si debbono annoverare il programma di governo sul quale ha ottenuto il consenso elettorale e il rischio di essere colpito da una mozione di sfiducia nel caso di un uso disinvolto di tali poteri.

Sono considerazioni del tutto condivisibili ma che sembrano, comunque, non del tutto compatibili con l'immedesimazione pressoché totale tra Presidente e maggioranza di governo e con la garanzia di *leadership* a lungo termine offerta dall'elezione diretta e dal *simul simul*. Inoltre, spesso la contrapposizione tra Governo e Regioni trova il suo fondamento e la sua accentuazione a causa del diverso colore delle coalizioni al Governo nei diversi enti.

Non bisogna, infine, dimenticare l'interpretazione sistematica: mentre il Presidente della Repubblica rappresenta l'unità della Nazione ed è un organo posto a garanzia del corretto funzionamento delle istituzioni, il Presidente della Regione è chiamato a rappresentare l'ente Regione e non la sua unitarietà ed è un organo di indirizzo politico eletto per portare a compimento un preciso programma politico.

Non deve stupire, quindi, che, anche nello svolgere le attribuzioni a carattere rappresentativo, il Presidente della Regione possa difficilmente dismettere i panni del fazioso *leader* della maggioranza al governo in favore di quelli del neutrale portavoce degli interessi di tutta la collettività.

Peraltro, relativamente a molte delle funzioni che andremo ora ad esaminare, sembra di poter affermare che una forte limitazione alla discrezionalità dell'organo possa derivare:

a) dal fatto che si tratti di atti definibili solo formalmente presidenziali perché la volontà decisionale spetta ad altri organi e, in particolare, all'organo esecutivo collegiale (atti che potremmo quindi definire sostanzialmente giuntali), come nel caso della promozione di un ricorso alla Corte costituzionale o dell'emaneazione dei regolamenti, oppure all'organo legislativo (e quindi tali atti sono definibili come sostanzialmente consiliari) come nel caso della promulgazione delle leggi;

b) dal carattere vincolato dell'atto, come nel caso dell'indizione di elezioni e referendum o della prima convocazione del Consiglio.

---

<sup>7</sup> Q. CAMERLENGO, *La neutralità*, cit., p. 382.

## 2. La promulgazione delle leggi regionali: è concepibile un potere di rinvio?

La promulgazione è l'atto attraverso cui l'organo titolare del relativo potere accerta l'esistenza di un atto legislativo e attribuisce ad esso forza vincolante dopo avere valutato positivamente la legittimità del procedimento di formazione<sup>8</sup>.

La dottrina<sup>9</sup> formatasi sulla previgente normativa costituzionale era dell'avviso che il potere di promulgazione delle leggi regionali da parte del Presidente della Giunta, previsto dal vecchio art. 121, comma 4, Cost. (il quale stabiliva che il Presidente "*promulga le leggi ed i regolamenti regionali*"<sup>10</sup>) differisse in maniera qualitativa dal corrispondente potere attribuito al Capo dello Stato<sup>11</sup>.

In particolare, si osservava, correttamente, che il potere di controllo del Presidente della Giunta sulla delibera legislativa approvata dall'organo legislativo aveva natura ed estensione difforni rispetto a quello esercitato dal Presidente della Repubblica; e, questo, per due ordini di motivi:

- in primo luogo, perché il Presidente della Giunta partecipava alla determinazione e all'attuazione dell'indirizzo politico sul quale l'atto legislativo si innestava, menomandone se non annullandone la capacità di porsi come imparziale ed estraniato rispetto al rapporto tra maggioranza e minoranza<sup>12</sup>;

- in secondo luogo, poiché il controllo (di legittimità e di merito) sull'atto legislativo era già espletato, in sede preventiva, dal Governo.

Non bisogna, inoltre, dimenticare che il Presidente della Giunta era anche membro dell'assemblea legislativa regionale e quindi poteva anche avere concorso (con il suo voto) all'approvazione dell'atto.

Dalle considerazioni precedenti la dottrina regionalista ricavava due ordini di conseguenze:

<sup>8</sup> Si v. P. GIACOLI NACCI, *Promulgazione*, in *Enc. giur.*, Vol. XXIV, Roma, 1991, p. 2.

<sup>9</sup> *Ex multis*, E. SPAGNA MUSSO, *Corso di diritto regionale*, cit., p. 206 ss.

<sup>10</sup> Ed era integrato dall'art. 11 della l. n. 62 del 1953 (legge Scelba), che definiva le modalità per il controllo governativo e la formula di promulgazione, diversa nel caso in cui il visto del Commissario si intendeva apposto per decorso dei termini.

<sup>11</sup> Un caso peculiare è stato rappresentato, almeno sino alla sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014 (per un commento della quale si rinvia a E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *Le Regioni*, n. 2/2015, p. 473 ss.), dalla Sicilia. È accaduto che alcune disposizioni dello Statuto del 1948 (gli artt. 27, 28 e 29) abbiano ricevuto, in via di prassi, una discussa interpretazione, grazie alla quale il Presidente della Regione ha fatto ricorso allo strumento della promulgazione parziale delle leggi che erano state impugnate dal Commissario dello Stato. Ciò ha portato la dottrina a qualificare il Presidente della Regione come "legislatore negativo"; si veda, tra gli altri, G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale della legge siciliana: il presidente della regione come «legislatore negativo»*, in *Le Regioni*, 1983, p. 475 ss.

<sup>12</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 366.

a) non si poteva in nessun modo considerare come implicitamente connesso al potere di promulgazione quello di rinvio<sup>13</sup>, presupponendo, quest'ultimo, lo svolgimento di un controllo sia di legittimità sia di merito dell'atto legislativo;

b) la promulgazione degli atti legislativi costituiva un atto dovuto e l'unica ipotesi ammissibile di rifiuto di promulgazione era legata all'inesistenza dell'atto per vizio del procedimento di formazione<sup>14</sup>.

Il novellato art. 121, u.c., Cost. mantiene in capo al Presidente il potere di promulgazione mentre, in forza del nuovo art. 123 Cost., è stata attribuita alla competenza statutaria la disciplina del procedimento di formazione della legge regionale e dunque anche gli aspetti inerenti alla promulgazione degli atti normativi<sup>15</sup>, ivi inclusi il termine entro il quale deve avvenire l'atto e la formula di promulgazione<sup>16</sup>.

Ora, a seguito delle intervenute modifiche, alcune delle considerazioni formulate dalla dottrina devono essere sicuramente ricalibrate: essendo stato abolito il controllo preventivo sulle leggi regionali e sulla base della nuova competenza statutaria sull'organizzazione e il funzionamento degli organi politici può riconoscersi al Presidente della Giunta un potere di rinvio delle leggi approvate dal Consiglio, considerandolo come implicito nel potere presidenziale di promulgazione?

Alcuni Autori<sup>17</sup>, intervenuti sul tema "a caldo" e prima dell'adozione dei nuovi Statuti, hanno ritenuto che non vi fossero ostacoli al riconoscimento di un po-

---

<sup>13</sup> L'esistenza di un potere di rinvio in capo al Presidente della Giunta era esclusa anche da T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, III ed., Milano, 1992, p. 182 ss., i quali riconoscevano una facoltà (se non addirittura un obbligo) di non promulgazione in alcuni limitati casi, come l'inesistenza della legge.

<sup>14</sup> Ad avviso di G. MASCIOCCHI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1995, p. 117 il Presidente della Giunta avrebbe potuto rifiutare la promulgazione anche in caso di intervenuta pronunzia di incostituzionalità parziale della legge, qualificando il relativo potere come "straordinario, vagamente riconducibile al diritto di veto del Presidente della Repubblica, ex art. 74 Cost.". Conformi, T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti*, cit., p. 183.

<sup>15</sup> Questa affermazione non è, invero, pacifica in dottrina, dal momento che alcuni Autori (come T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VI ed. Milano, 2002, p. 144) hanno espresso l'opinione che in assenza di un preciso riferimento all'interno dell'art. 123 Cost. lo Statuto non possa disciplinare il procedimento legislativo se non nelle parti relative all'iniziativa e alla pubblicazione. La maggior dottrina è, peraltro, di contrario avviso; *ex multis*, R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, n. 4/2001, p. 150 ad avviso del quale la configurazione dei poteri e dei doveri del Presidente nella promulgazione della legge regionale rappresenta "un tassello assolutamente fondamentale per la definizione della forma di governo regionale".

<sup>16</sup> Per gli ordinamenti regionali che non abbiano disciplinato questi aspetti continuerà a trovare applicazione l'art. 11 della legge n. 62 del 1953 con le modifiche apportate dalla l. n. 131 del 2003.

<sup>17</sup> R. BIN, *Il Consiglio regionale: funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Ist. Fed.*, n. 1/2001, p. 95, nonché, motivando ampiamente, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 339 ss.

tere presidenziale di veto sospensivo, confidando in un'evoluzione della forma di governo regionale in senso presidenziale e con una forte divisione dei poteri tra Esecutivo e Legislativo.

Altri<sup>18</sup>, partendo dall'idea che il potere di veto sia un potere di controllo necessariamente connotato da imparzialità e attribuibile solo ad un organo garante ed estraneo al circuito decisionale e all'indirizzo politico, hanno negato questa possibilità<sup>19</sup>; altri ancora hanno sostenuto l'inopportunità della previsione di un simile istituto<sup>20</sup>.

Per parte nostra siamo dell'avviso che la previsione di un potere presidenziale di rinvio valorizzerebbe il ruolo di rappresentante dell'intera comunità regionale e non sarebbe disarmonica rispetto alla Costituzione anche se, sul piano pratico, riteniamo sarebbe preferibile circoscriverne l'utilizzo, limitandone l'azionabilità alla sola violazione di principi costituzionali o statutari<sup>21</sup>.

Per quanto riguarda il controllo di costituzionalità l'intervento presidenziale sarebbe giustificato nella prospettiva dell'art. 126, comma 1, Cost. per non avallare atti (in questo caso una legge) ritenuti in aperto contrasto con la Costituzione mentre, rispetto allo Statuto, il controllo potrebbe raccordarsi con l'attività dell'organo di garanzia statutaria, ottenendone un pronunciamento preventivo, come previsto dal recente Statuto della Basilicata, sul quale torneremo *infra*. In entrambi i casi la riapprovazione del Consiglio porterebbe alla obbligatoria promulgazione del testo normativo.

<sup>18</sup>T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., p. 144; R. TARCHI, *Il sistema regionale delle fonti*, in T. GROPPI-E. ROSSI-R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Torino, 2002, p. 138. Sposa questa interpretazione anche L. PANZERI, *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e sugli altri possibili istituti "compensativi"*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2/2005, p. 116, il quale insiste sulla comparazione con l'attività di controllo sulle leggi compiuta dal Presidente della Repubblica nella sua qualità di organo di garanzia e sul difforme ruolo di indirizzo rivestito del Presidente regionale demoeletto ed esprime dubbi anche dal punto di vista dell'opportunità di un inserimento dello strumento del rinvio all'interno degli Statuti.

<sup>19</sup>P. PASSAGLIA, *Il Presidente della Regione, un legislatore negativo? Osservazioni su un uso disinvolto del potere di promulgazione*, in *Le Regioni*, n. 3/2017, p. 474, ha evidenziato che "La collocazione istituzionale del Presidente regionale, infatti, mal si presta, di per sé, ad enfatizzare quegli elementi di controllo della legge che sono stati enucleati a partire dal ruolo *super partes* designato per il Capo dello Stato: la promulgazione in sede regionale è pur sempre affidata al vertice del potere esecutivo, ciò che non può non avere ripercussioni in termini di equilibrio della forma di governo". Anche F. GABRIELE, *Il sistema delle fonti*, in G. CAMPANELLI-M. CARDUCCI-I. LOIODICE-V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Torino, 2016, p. 58, ritiene prevalenti le ragioni che escludono tale potere.

<sup>20</sup>Tra questi S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, II ed., 2005, p. 117, i quali, pur ammettendone l'ammissibilità, ritengono sarebbe opportuno non prevedere nelle Carte statutarie questo istituto "perché il veto finirebbe per consentire che valutazioni di opportunità del Presidente interferiscano con l'esercizio della funzione legislativa riservata al Consiglio".

<sup>21</sup>All'opposto di quanto sostenuto da M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 342, il quale si spende per un veto sospensivo libero, legato a ragioni di discrezionalità politica, e non di costituzionalità.

Quanto, invece, alla possibilità di consentire il rinvio discrezionale per motivi politici riteniamo che una simile latitudine del potere, oltre a provocare un'eccessiva torsione in senso presidenzialistico della forma di governo<sup>22</sup>, indebolirebbe ulteriormente la già limitata autonomia del Consiglio nella produzione legislativa.

Tuttavia, è indiscutibile che un potere di rinvio della legge regionale non possa comunque configurarsi in assenza di una specifica previsione statutaria<sup>23</sup>.

E, nella quasi generalità dei casi i legislatori statutarî non hanno ritenuto di innovare e si sono limitati a ribadire, apoditticamente, che il Presidente della Regione è chiamato a promulgare le leggi approvate dal Consiglio: in genere le carte statutarie individuano sia il termine perentorio<sup>24</sup> [dieci giorni decorrenti dall'approvazione definitiva in Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Toscana, Umbria e Veneto, quindici in Liguria e Lombardia, trenta nel Lazio, un mese in Campania] per provvedere alla promulgazione sia la formula di promulgazione. Nessuno dei testi citati riconosce un potere di veto sospensivo in capo al Presidente della Regione<sup>25</sup>.

In parziale controtendenza<sup>26</sup> si sono mossi gli Statuti di Lazio<sup>27</sup> e Basilicata<sup>28</sup>, i quali prevedono una blanda forma di controllo presidenziale sulle delibere legislative: il Presidente regionale<sup>29</sup> ha facoltà di chiedere un parere all'organo di garanzia statutaria (Comitato di garanzia laziale e Consulta lucana) sul possibile contrasto tra la delibera approvata dal Consiglio e lo Statuto e, in caso di parere negativo dell'organo garante, il Consiglio è tenuto a riapprovare il testo<sup>30</sup>; ad ogni buon conto, in attesa del parere dell'organo di garanzia, i termini per promulgare restano sospesi.

---

<sup>22</sup> Come sostenuto da G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009. Nuove regole per i Consigli regionali*, Napoli, 2010, p. 137.

<sup>23</sup> In tal senso R. BIN, *Seguito della sentenza della Corte cost. 164 del 2008. Parere pro veritate*, in [www.regionesardegna.it](http://www.regionesardegna.it).

<sup>24</sup> St. Basilicata, art. 42; St. Calabria, art. 41; St. Campania, art. 55; St. ER, art. 52; St. Lazio, art. 39; St. Liguria, art. 49, comma 1; St. Lombardia, art. 37, comma 1; St. Marche, art. 33, comma 1; St. Molise, art. 45, comma 2; St. Piemonte, art. 47, comma 1; St. Veneto, art. 24, comma 1.

<sup>25</sup> L'istituto del rinvio presidenziale era presente nelle bozze di Statuto delle Regioni Abruzzo (2001) e Campania (2002) ma le disposizioni relative non sono confluite nei testi finali; per approfondimenti si v. L. PANZERI, *Considerazioni introduttive*, cit., p. 124 ss.

<sup>26</sup> Nell'ambito di quelli che L. PANZERI, *Considerazioni introduttive*, cit., p. 25, definisce "istituti compensativi".

<sup>27</sup> St. Lazio, art. 68, commi 6 e 7.

<sup>28</sup> In virtù del combinato disposto degli artt. 22 e 42, comma 3.

<sup>29</sup> Parimenti legittimati a ricorrere all'organo di garanzia statutaria sono in entrambi gli ordinamenti 1/3 dei consiglieri e del CAL e, nel solo Lazio, anche il Presidente del Consiglio regionale.

<sup>30</sup> In base all'art. 68, comma 8, St. laziale: "Qualora il Consiglio intenda approvare la legge regionale senza modificarla sulla base dei rilievi contenuti nella pronuncia del Comitato occorre il voto favorevole della maggioranza dei componenti".

Peculiare nel panorama statutario è l'art. 41, St. toscano, il quale prevede la sospensione dei termini per procedere alla promulgazione e l'obbligatorio riesame consiliare nel caso di mancato "assenso comunitario" alla legge (riteniamo di erogazione di aiuti alle imprese) da promulgare<sup>31</sup>.

La dottrina formatasi sulla Novella continua, inoltre, a ritenere che la promulgazione da parte del Presidente della Regione sia un atto dovuto e che la possibilità di un rifiuto dell'atto sia limitata all'ipotesi di scuola dell'atto inesistente per gravi vizi nel procedimento di formazione<sup>32</sup>.

Questioni si pongono anche in relazione al valore ordinatorio o perentorio del termine previsto dagli Statuti per provvedere alla promulgazione: chi scrive è dell'opinione che il termine sia da considerare perentorio<sup>33</sup> e che, dunque, un ritardo nella promulgazione non possa che tradursi in una violazione dello Statuto (o della legge Scelba ove un termine non sia statutariamente previsto)<sup>34</sup>.

Nella prassi post 1999 si sono verificati solo due casi di promulgazioni contestate ed entrambe hanno riguardato fonti statutarie:

a) nel luglio 2008 il Presidente della Sardegna (Soru), sulla base dei pareri *pro veritate* resi da quattro noti costituzionalisti (Bin, Ciarlo, Demuro e Onida)<sup>35</sup>, procede alla promulgazione della l. stat. n. 1 del 2008 (ritenendo ciò un atto dovuto) ma il Governo impugna l'atto di promulgazione ravvisando, nel mancato raggiungimento del quorum funzionale nel referendum popolare (cui aveva partecipato solo il 16% degli aventi diritto), una violazione dell'art. 15, comma 4, St. (come modificato nel 2001)<sup>36</sup> e la Corte costituzionale, con la sentenza n. 149 del 2009, annulla l'atto di promulgazione;

<sup>31</sup> St. Toscana, art. 41: "1. Le leggi sono promulgate dal presidente della giunta entro dieci giorni dalla trasmissione da parte del Presidente del Consiglio. 2. Il termine per la promulgazione delle leggi sottoposte a procedura di assenso comunitario decorre dal ricevimento della comunicazione dell'assenso o dalla scadenza del termine previsto per la pronuncia dell'organo comunitario. 3. Il mancato assenso comunitario, anche parziale, comporta il riesame della legge, nei modi e nelle forme disciplinate dal regolamento interno del Consiglio".

<sup>32</sup> C. PETRILLO, *Il Presidente della Regione: poteri e limiti*, in *Dir. soc.*, n. 4/2011, p. 608 la quale ha pure sostenuto che "il Presidente potrebbe rifiutare la promulgazione nei casi in cui ritenesse che la legge approvata dal Consiglio possa dar luogo ad una delle violazioni contemplate dallo stesso primo comma dell'art. 126 Cost."

<sup>33</sup> Hanno sostenuto il carattere perentorio del termine (sempre in relazione alla promulgazione statale) G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73, 74*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1988, p. 209 e S. CICCONE, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, pp. 107-108; *contra* P. GIOCOLI NACCI, *Promulgazione*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, 1991, p. 6.

<sup>34</sup> È di contrario (ma non condivisibile) avviso C. PETRILLO, *Il "nuovo" Presidente*, cit., p. 17 ss. la quale ritiene che il Presidente potrebbe dolosamente ritardare la promulgazione per impedire la produzione di effetti di una legge a lui sgradita.

<sup>35</sup> Detti pareri si possono leggere sul sito della Regione, [www.regionesardegna.it](http://www.regionesardegna.it).

<sup>36</sup> In base all'art. 15, comma 4, St. Sardegna la legge statutaria "è sottoposta a referendum re-

b) nel marzo 2013 il Presidente del Molise (Di Laura Frattura, fresco di elezione il 24 febbraio) si rifiuta (facendosi forte di un parere dell'Avvocatura regionale che sosteneva che vi fossero 12 mesi per procedere a tale incombenza) di promulgare lo Statuto (approvato il 20 dicembre 2012 e la cui pubblicazione notiziale risale al 28 dicembre 2012), appellandosi alla mancanza dei presupposti procedurali (in particolare la sospensione delle attività referendarie per lo scioglimento del Consiglio secondo le previsioni dell'art. 18, L.r. n. 36 del 2005)<sup>37</sup>; lo Statuto sarà promulgato solo il 18 aprile 2014.

Un altro precedente assai peculiare in materia di promulgazione si è verificato in Calabria nel 2014<sup>38</sup>: una legge di revisione statutaria, approvata nel giugno 2014 (in materia di supplenza dei consiglieri nominati assessori), viene impugnata dal Governo avanti la Corte costituzionale per violazione degli artt. 67 e 122 Cost.; il Presidente della Regione Calabria procede ugualmente (il 10 settembre) alla promulgazione della legge di revisione ma, poche settimane dopo (il 15 ottobre), cambia avviso ed adotta un "atto di annullamento parziale dell'atto di promulgazione", limitatamente alla disposizione oggetto del ricorso governativo. Successivamente, il Consiglio regionale approva una legge (la L.r. n. 15 del 2015) di abrogazione della disposizione impugnata; ne segue l'abbandono del ricorso di legittimità che si conclude con l'ordinanza n. 238 del 2016 che dichiara l'estinzione del processo senza alcun commento da parte del giudice costituzionale.

Riteniamo, peraltro, evidente, sulla base di quanto affermato in precedenza, che un potere presidenziale di annullamento della promulgazione in assenza di una norma statutaria che lo legittimi sia da ritenere inammissibile<sup>39</sup>.

### *3. L'emanazione dei regolamenti regionali*

L'attribuzione al Presidente della Regione del potere di emanazione dei Regolamenti regionali, già prevista dai precedenti ordinamenti, è scelta da considerarsi obbligata alla luce del disposto dell'art. 121, comma 4, Cost. e le Carte statutarie si sono adeguate a questa previsione.

---

*gionale, la cui disciplina è prevista da apposita legge regionale, qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi".*

<sup>37</sup> La vicenda è ricostruita nel dettaglio da A.M. GLIATTA, *Il procedimento di approvazione dello statuto molisano: aspetti peculiari*, in M. DELLA MORTE, G. MELONI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Torino, 2017, p. 39 ss.

<sup>38</sup> Per ulteriori approfondimenti, si v. P. PASSAGLIA, *Il Presidente della Regione, un legislatore negativo? Osservazioni su un uso disinvolto del potere di promulgazione*, in *Le Regioni*, n. 3/2017, p. 470 ss.

<sup>39</sup> Del medesimo avviso P. PASSAGLIA, *Il Presidente della Regione, un legislatore negativo?*, cit., p. 473.

Nessuno tra gli Statuti ha previsto la facoltà per il Presidente di Regione di rifiutare o sospendere l'emanazione dei regolamenti: occorre, peraltro, sottolineare che avendo le nuove carte ragionevolmente optato per il conferimento alla Giunta del potere regolamentare (con la nota eccezione dell'Abruzzo e dei regolamenti delegati dallo Stato) non solo è assai improbabile un dissenso presidenziale nei confronti di regolamenti adottati con deliberazione di quella stessa Giunta da loro presieduta<sup>40</sup> ma sarebbe anche del tutto illogico attribuire un potere di controllo sugli atti regolamentari in capo ad un soggetto che ha partecipato alla formazione di quegli atti perché si avrebbe identità tra soggetto controllante e controllato.

#### 4. L'indizione di elezioni e referendum

Prima della Riforma del Titolo V, il potere di indire le elezioni regionali era attribuito al Presidente della Regione soltanto nelle Regioni ad autonomia speciale, mentre nelle Regioni ad autonomia ordinaria trovava applicazione l'art. 3 della l. n. 108 del 1968, in base al quale le elezioni regionali dovevano essere indette con decreto del Commissario del Governo avente sede nel capoluogo della Regione.

A seguito della l. cost. n. 1 del 1999, la scelta dell'organo cui attribuire tale potere è stata affidata alle Regioni, dal momento che questo adempimento rientra all'interno della competenza concorrente in materia elettorale posta dall'art. 122, comma 1, Cost. Tuttavia, come visto in molti altri ambiti, anche relativamente a questa funzione il quadro è composito:

a) in alcune Regioni sono gli Statuti a prendere tale decisione, attribuendo la competenza al Presidente della Giunta (così, ad esempio, l'Abruzzo con l'art. 44, comma 1; la Basilicata con l'art. 48, comma 1, lett. c; la Liguria con l'art. 37, comma 1, lett. h; il Piemonte con l'art. 51, comma 1; l'Umbria con l'art. 65, comma 2, lett. e);

b) in altre Regioni, l'individuazione del Presidente della Giunta come organo preposto è compiuta dalla legislazione regionale elettorale (ad esempio, nel Lazio lo prevede l'art. 5, comma 2, L.r. n. 2 del 2005<sup>41</sup>; nelle Marche l'art. 7, L.r. n. 27 del 2004; in Puglia l'art. 5, comma 2, L.r. n. 2 del 2005; in Toscana l'art. 4, comma 1, L.r. n. 25 del 2004);

---

<sup>40</sup>In tal senso si veda A. VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo IV, Napoli, 2008, p. 2355 nonché C. PETRILLO, *Il "nuovo" Presidente*, cit., p. 23.

<sup>41</sup>Si deve notare che la tecnica normativa di redazione di questa disposizione è del tutto scorretta, pretendendo il legislatore regionale di sostituire *sic et simpliciter* la relativa disposizione della l. n. 103 del 1968; questo il testo: "2. Il quarto comma dell'articolo 3 della l. 108/1968 è sostituito dal seguente: 'Le elezioni sono indette con decreto del Presidente della Regione'".

c) in caso di silenzio da parte di entrambe le fonti normative in ordine a tale attribuzione (così ad esempio in Lombardia), resta applicabile l'art. 3, l. n. 108 del 1968, così come integrato dall'art. 10, comma 2, lett. f, l. n. 131 del 2003, norme in base alle quali l'organo competente viene individuato nel Prefetto preposto all'Ufficio territoriale del Governo con sede nel capoluogo della Regione.

Il Presidente della Regione, nello svolgere tale compito, è chiamato evidentemente ad assicurare il soddisfacimento di esigenze che sono proprie di tutto l'ordinamento regionale e non solo delle forze politiche di maggioranza, così come espresse all'interno del Consiglio e della Giunta regionale e si richiede, dunque, che il suo comportamento sia improntato alla massima correttezza istituzionale.

Peraltro, si deve osservare che, nella più volte ricordata lettura della Corte costituzionale, i casi di scioglimento anticipato sono tassativamente previsti dall'art. 126 Cost. e quindi il Presidente della Giunta non può esplicitare alcuna forma di discrezionalità sull'*an debeat*, diversamente da quanto avviene al livello nazionale ove il Presidente della Repubblica (pur in presenza di un atto complesso o duumvirale) mantiene un margine di scelta molto ampio.

A ciò aggiungasi che il periodo utile per la determinazione della data delle elezioni è definito quale principio fondamentale dall'art. 5 della l. n. 165 del 2004, il quale, nel disporre la durata quinquennale degli organi elettivi regionali, precisa che "*le elezioni dei nuovi Consigli hanno luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori*".

Sulla base di queste precisazioni possiamo ritenere che l'indizione delle elezioni a scadenza naturale della consiliatura rappresenti un atto dovuto e che, qualora il Presidente si rifiuti di adottarlo, sia possibile ricorrere al procedimento sanzionatorio previsto all'art. 126, comma 1, Cost., pur essendo più facile prevedere il ricorso al potere sostitutivo, come avvenuto nel già citato (*supra*, cap. IV, § 5.6) precedente valdostano del 1966<sup>42</sup>.

Più complessa la questione inerente al ritardo nell'adozione dell'atto di indizione a fronte di elezioni anticipate per la prematura cessazione del Presidente medesimo o anticipato scioglimento consiliare. Infatti, non sempre, le norme regionali in materia (previste all'interno degli Statuti e delle leggi regionali) sono costruite in modo tale da evitare un certo grado di discrezionalità presidenziale in relazione alla determinazione della data di svolgimento delle elezioni.

Emblematica, a riguardo, la vicenda che coinvolse la Regione Lazio nel 2009, che merita, dunque, di essere analizzata più nel dettaglio<sup>43</sup>. La L.r. Lazio n. 2 del 2005 prevede (all'art. 5) che, nei casi di scioglimento anticipato dell'organo con-

---

<sup>42</sup> Analogamente C. PETRILLO, *Il nuovo Presidente della Regione*, Roma, 2012, p. 26.

<sup>43</sup> Ricostruita da A. STERPA, *Le dimissioni del Presidente della Regione Lazio a dieci anni da una riforma incompleta*, in *Federalismi.it*, n.1/2010, p. 15 ss.

siliare previsti dall'art. 19, comma 4, St. (che si riferisce alle dimissioni *ultra dimidium* e contiene un rinvio alle cause di cessazione anticipata del Presidente<sup>44</sup>), si proceda “entro tre mesi” all'indizione di nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione.

Così, a seguito delle dimissioni del Presidente Marrazzo (formalizzate il 27 ottobre 2009), coinvolto in uno scandalo sessuale, ci si era chiesti se le elezioni potessero svolgersi nell'*election day* di domenica 28 marzo 2010, unitamente alle altre Regioni, oppure se le stesse dovessero avere luogo prima (considerando che si andava ben oltre i tre mesi dallo scioglimento, decretato il 29 ottobre 2009).

La prima opzione (che rispondeva ad esigenze concrete) era avvalorata da un'interpretazione letterale del termine “indizione” nel senso di “fissare la data” e non nel senso di “svolgere le elezioni”.

Questa interpretazione cozzava, tuttavia, con un *obiter dictum* contenuto nella sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2003 (cons. dir. n. 9)<sup>45</sup>, che, nel giudicare sulla legittimità costituzionale della l. elettorale abruzzese n. 1 del 2002 (recante “*Disposizioni sulla durata degli organi e sull'indizione delle elezioni regionali*”), aveva precisato che le elezioni devono aver luogo e non devono semplicemente essere indette entro tre mesi dalla scadenza naturale o dallo scioglimento del Consiglio<sup>46-47</sup>.

<sup>44</sup> Questo il testo: “*Fermi restando i casi di scioglimento del Consiglio di cui agli articoli 43 e 44, le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio, che viene dichiarato con decreto dal Presidente del Consiglio regionale*”.

<sup>45</sup> Per un commento a questa decisione, si v. A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1269 ss.

<sup>46</sup> Questa la frase incriminata, contenuta in una parentesi: “*art. 3 della legge regionale dell'Abruzzo, da intendersi nel senso che le elezioni abbiano luogo, e non siano semplicemente indette, entro tale lasso di tempo*”.

<sup>47</sup> La questione relativa all'interpretazione del termine “indizione” si era posta già nel vigore dell'originario art. 126 Cost., il quale disponeva, per l'appunto, che “*Col decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio*”. La dottrina ante riforma si era divisa, sul punto, in due filoni: a) alcuni (così T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, 1981, p. 284) ritenevano che la disposizione costituzionale obbligasse anche a svolgere le elezioni entro il termine di tre mesi; b) altri (come ad esempio E. GIZZI, *Lo scioglimento dei Consigli regionali e l'amministrazione straordinaria delle Regioni*, Milano, 1996, p. 188) erano dell'avviso che, nonostante si fosse in presenza di un quadro costituzionale che allo scioglimento non faceva seguire un regime di *prorogatio*, bensì di straordinaria amministrazione, la norma prescrivesse solo il dovere per la Commissione di indire le elezioni entro tre mesi e non che le stesse dovessero essere effettuate entro tre mesi. Oggi la caducazione e lo scioglimento degli organi regionali comportano naturalmente un regime di *prorogatio*, atto a garantire la continuità dell'attività istituzionale; ciò rende meno pressante l'esigenza di giungere in tempi brevi a nuove elezioni.

Comunque, alla fine, con buona pace delle indicazioni provenienti dalla Corte, le elezioni nel Lazio si sono svolte insieme alle altre Regioni, il 28 marzo 2010.

Passando, invece, al potere di indizione dei referendum regionali, preliminarmente va osservato che questa funzione rientrava già tra le attribuzioni presidenziali negli Statuti di prima generazione ed i nuovi Statuti non hanno fatto che confermare questa scelta.

Alcuni Statuti (in particolare Basilicata, Campania e Lazio) hanno introdotto accanto ai previgenti referendum abrogativi e consultivi la nuova tipologia di referendum propositivo su una proposta di legge popolare, istituto che ha trovato accoglimento anche nelle Regioni ad autonomia differenziata ad opera della l. cost. n. 2 del 2001.

Un certo numero di Regioni ha deciso di coinvolgere nel giudizio sull'ammissibilità dei referendum<sup>48</sup> gli organi di garanzia statutaria: in alcune di esse (Abruzzo, Calabria, Piemonte, Umbria) la funzione affidata ai nuovi organi di garanzia è solo di natura consultiva (pareri non vincolanti), mentre in altre (Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Puglia, Toscana) alle Consulte sono affidate funzioni di tipo deliberante in merito alla regolarità ed all'ammissibilità<sup>49</sup>.

Soltanto alcune Regioni hanno legiferato in modo organico sul procedimento referendario innovando le previgenti discipline e adeguandole ai nuovi testi statutari; tra esse ricordiamo l'Abruzzo (L.r. n. 44 del 2007), la Toscana (L.r. n. 62 del 2007) e l'Umbria (L.r. n. 14 del 2010).

Un certo margine di apprezzamento in capo al Presidente nell'adempiere a questo compito può concernere:

a) la tempestiva indizione del *referendum*, in relazione alla quale le leggi regionali talvolta pongono termini minimi e massimi decorrenti dal ricevimento dell'atto da parte dell'organo competente a deliberare sull'ammissibilità<sup>50</sup>. Resta, comunque, indubbia la responsabilità giuridica in capo al Presidente che ritardi *sine die* o rifiuti l'indizione, comportamento che potrebbe portare alla procedura di rimozione *ex art. 126, comma 1, Cost.*;

b) l'individuazione della data nella quale convocare i comizi<sup>51</sup>, pur tenendo in debito conto che la finestra temporale entro la quale indire la consultazione è

---

<sup>48</sup>Le altre Regioni mantengono questa competenza in capo all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

<sup>49</sup>Per un'analisi comparata si rinvia a F. PASTORE, *Il referendum negli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria di seconda generazione*, in *Federalismi.it*, n. 2/2009.

<sup>50</sup>Così, ad esempio, l'art. 34, comma 1, L.r. Toscana n. 62 del 2007 prescrive che: "Il Presidente della Giunta regionale indice, con proprio decreto, non meno di centoventi e non più di centottanta giorni dal ricevimento del verbale di cui all'articolo 33, comma 7, il referendum".

<sup>51</sup>Si tenga presente che, ad avviso della dottrina maggioritaria, l'atto di indizione del referendum da parte del Capo dello Stato è atto formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo e che il Governo gode di un'ampia discrezionalità sulla fissazione della data; si v., tra gli altri,

fissata dalle leggi regionali (normalmente in primavera) ed è abbastanza breve. Certo, il Presidente, in relazione al proprio (e della sua parte politica) peculiare interesse, potrebbe decidere di indire il referendum unitamente alle elezioni regionali o a quelle amministrative. Proprio al fine di evitare un uso politico di questo potere il legislatore emiliano ha previsto, con l'art. 11, comma 5, L.r. n. 23 del 2007, che sia la Consulta di garanzia statutaria a determinare i tempi di indizione dei referendum;

c) la facoltà di ritardare gli effetti abrogativi del referendum rispetto alla pubblicazione degli esiti, consentita da alcuni Statuti<sup>52</sup> e leggi regionali<sup>53</sup>, che, tuttavia, pongono limiti massimi assai brevi (60 giorni);

d) la competenza a bloccare il procedimento referendario in caso di intervenuta abrogazione della disciplina sottoposta a *referendum*<sup>54</sup>.

### 5. La convocazione del Consiglio regionale

La maggior parte delle carte statutarie ante Novella poneva tra le attribuzioni del Presidente della Giunta sia il potere di convocazione dell'organo consiliare per la sua prima riunione a seguito delle elezioni sia la facoltà di convocazione straordinaria dell'assemblea; diversa scelta era stata compiuta dagli Statuti di Abruzzo, Toscana e Veneto che assegnavano la competenza sulla prima convocazione al Presidente del Consiglio regionale uscente mentre in Liguria e Lombardia non era individuato l'organo titolare di tale potere.

Secondo la dottrina l'esercizio di tale potere rispondeva "all'interesse generale al pieno funzionamento dell'intera organizzazione regionale"<sup>55</sup>.

Attualmente, nessuno dei nuovi Statuti riconosce il potere di prima convocazione consiliare al Presidente della Giunta essendosi deciso, al fine principalmente di valorizzare l'autonomia dell'organo consiliare, di attribuirlo al Presidente del Consiglio regionale uscente (così ad es. lo St. Piemonte, art. 20, comma 1) o al Consigliere più anziano (St. Basilicata, art. 25, comma 4; St. Puglia, art. 33; St. Toscana, art. 8, comma 1; St. Umbria, art. 44, comma 1).

---

G.E. VIGEVANI, *Art. 75*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 685.

<sup>52</sup> St. Piemonte, art. 82, comma 4: "Il Presidente, sentita la Giunta regionale, può ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione per un termine non superiore a sessanta giorni dalla data della pubblicazione".

<sup>53</sup> Toscana L.r. n. 62 del 2007, art. 43, comma 3: "Il Presidente della Giunta regionale, nel decreto di cui al comma 1, può ritardare, indicandone espressamente i motivi, l'entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore a sessanta giorni dalla data della pubblicazione del decreto di cui al comma 2".

<sup>54</sup> Umbria L.r. n. 14 del 2010, art. 29.

<sup>55</sup> F. GABRIELE, *Presidente della Regione*, in *Enc. giur.*, vol. XXIV, Roma, 1991, p. 14.

È, invece, transitato in quasi tutte le nuove carte di autonomia il potere di convocazione straordinaria attribuito al Presidente<sup>56</sup>; la sola eccezione è costituita dalla Statuto campano che attribuisce tale facoltà all'intera Giunta (art. 39, comma 1).

La dottrina formatasi sull'ordinamento previgente si divideva tra chi riteneva questo potere inscindibilmente collegato al ruolo di rappresentante dell'ordinamento regionale nella sua unità<sup>57</sup> e chi, all'opposto, rilevava che nel suo esercizio non potesse essere disconosciuto un interesse proprio (e quindi parziale) dell'Esecutivo<sup>58</sup>.

Per parte nostra riteniamo che sia preferibile interpretarlo come un potere di riserva, concepito per far fronte ad un'eventuale inattività dell'assemblea legislativa a fronte di adempimenti necessari, quindi da utilizzare nell'interesse generale e non di uno strumento (politico) di sollecitazione nei confronti del Consiglio per ottenere l'attuazione del programma<sup>59</sup>.

Nella prassi si tratta di uno strumento scarsamente utilizzato.

## 6. La legittimazione a ricorrere alla Corte costituzionale

Il problema della fonte competente a decidere quale sia l'organo e la procedura per promuovere un ricorso regionale al Giudice delle Leggi si è posto a seguito della modifica dell'art. 127 Cost. ad opera della l. cost. n. 3 del 2001.

Il quadro normativo previgente vedeva una combinazione di fonti di natura costituzionale ed ordinaria.

Per quanto concerneva il giudizio di legittimità in via principale, l'art. 2 della l. cost. n. 1 del 1948 prevedeva che *“Quando una Regione ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione, può, con deliberazione della Giunta regionale, promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge”*.

Questa disposizione era integrata dalla l. n. 87 del 1953 i cui artt. 32 e 33 specificavano alcuni dettagli procedurali in relazione all'impugnativa di una legge statale o di altra regione, precisando l'impugnativa era, previa la delibera della Giunta, *“promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale”*.

---

<sup>56</sup> St. Abruzzo, art. 17; St. Calabria, art. 25, comma 2; St. Liguria, art. 22, comma 2; St. Marche, art. 20, comma 2; St. Molise, art. 28, comma 2; St. Piemonte, art. 40, comma 1; St. Puglia, art. 34; St. Umbria, art. 51, comma 2.

<sup>57</sup> Così E. SPAGNA MUSSO, *Corso di diritto regionale*, cit., p. 200.

<sup>58</sup> F. GABRIELE, *Presidente della Regione*, cit., p. 14.

<sup>59</sup> Come sembra ritenere C. PETRILLO, *Il nuovo Presidente della Regione*, cit., p. 31.

Quanto, invece, alla promozione di un ricorso di attribuzione nei confronti dello Stato oppure di un'altra Regione era l'art. 39, comma 3, l. n. 87 del 1953 a stabilire che "Il ricorso è proposto per lo Stato dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato e per la Regione dal Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta stessa".

Con la revisione dell'art. 127 Cost., come noto, si equiparavano (su tutti i fronti eccetto i parametri evocabili) l'impugnazione statale e quella regionale, eliminando il controllo statale preventivo di legittimità ed uniformando i termini di decadenza in 60 giorni. Con l'art. 9 della l. n. 131 del 2003 si operavano, poi, alcune modifiche alla l. n. 87 del 1953 per uniformarla alla disposizione novellata e si inseriva un inciso che abilitava il Consiglio delle autonomie a proporre alla Giunta il promovimento di un ricorso di costituzionalità.

La dottrina si era, nel frattempo, posta la questione della possibile abrogazione dell'art. 2 della l. cost. n. 1 del 1948 ad opera dell'art. 127 Cost. dando risposte non univoche. Da parte di taluni<sup>60</sup> si è sostenuta l'abrogazione tacita della disposizione del 1948 e lo spostamento in capo alla fonte statutaria dell'individuazione dell'organo competente a individuare l'organo legittimato a ricorrere; da altri<sup>61</sup> si è, invece, opinato che si sia trattato di una novazione e che l'inciso relativo alla necessaria deliberazione di Giunta sia rimasto vigente e che, di conseguenza, non vi sia una competenza stataria in merito.

Per parte nostra riteniamo condivisibile la prima opzione interpretativa sulla base della considerazione che dopo la Novella non sussista, nel testo costituzionale, più alcuna riserva a fonti statali in merito all'individuazione dell'organo competente a sollevare il ricorso: non l'art. 137, comma 1, che individua una riserva di legge costituzionale in relazione alle condizioni, alle forme e ai termini di proponibilità del giudizio; non l'art. 117, comma 2, lett. l, Cost. dal momento che la disposizione che identifica, all'interno dell'ente regionale, il soggetto legittimato a ricorrere non sembra avere natura processuale. Un ulteriore elemento a favore di questa tesi è l'ampia configurazione della riserva alla fonte statutaria sulla definizione della forma di governo, che indubbiamente abbraccia anche i riflessi esterni all'organizzazione regionale.

Invero, quasi tutti gli Statuti hanno mantenuto inalterate le previsioni contenute nella previgente normativa nazionale, confermando in capo alla Giunta

---

<sup>60</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo articolo 127*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, p. 127; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 271 ss. il quale si spinge a sostenere che lo Statuto ben potrebbe, in un forma di governo ad elezione diretta del presidente, attribuire a quest'ultimo il potere di ricorrere in via principale alla Corte senza previa delibera di giunta ma ritiene questa conclusione poco raccomandabile nella prospettiva dell'equilibrio tra i poteri, ritenendo preferibile l'attribuzione di tale competenza al Consiglio regionale.

<sup>61</sup> E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2002, p. 96 ss.

il compito di deliberare<sup>62</sup> e in capo al Presidente il compito di promuovere il ricorso.

Molte carte di autonomia hanno, invece, hanno previsto un coinvolgimento (e su questo non si possono certo nutrire dubbi di legittimità) del Consiglio regionale nel procedimento, sancendo il dovere in capo alla Giunta di comunicare ovvero di informare l'organo legislativo della delibera o del promovimento<sup>63</sup>.

L'unica disposizione che spicca per la sua eterodossia è il disposto dell'art. 34, comma 2, St. Toscana, il quale stabilisce, formalmente, che sia il Presidente della Giunta, e non il collegio giuntale, ad occuparsi della promozione dei giudizi di costituzionalità (*"promuove i giudizi di legittimità costituzionale e solleva i conflitti di attribuzione, informandone preventivamente il consiglio"*)<sup>64</sup>.

Nella prassi, però, anche in Toscana il Presidente preferisce ottenere il via libera da parte della Giunta prima di presentare il ricorso, come dimostrano gli atti di promovimento di giudizio pubblicati nella serie speciale della Gazzetta Ufficiale<sup>65</sup>.

## 7. La partecipazione alle riunioni del Consiglio dei ministri

La partecipazione del Presidente di Regione alle sedute del Consiglio dei ministri è una peculiarità delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale ed è prevista all'interno dai rispettivi Statuti (art. 47, comma 2, St. Sardegna; art. 21, St. Sicilia; art. 44, St. FVG; artt. 40 e 52, St. TAA; art. 44, St. VdA) ogniqualvolta vi si trattino *"questioni che riguardano particolarmente la Regione"*.

Una peculiare forma di partecipazione dei Presidenti di Regione ordinaria alle sedute dell'organo collegiale governativo è prevista dall'art. 8 della n. 131 del 2003 (meglio nota come legge La Loggia) che, nel disciplinare il procedimento per l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, dispone l'intervento del capo dell'Esecutivo regionale alla riunione del Consiglio nella quale si adot-

---

<sup>62</sup> Es. St. Lombardia, art. 28, comma 1: *"La giunta regionale: g) delibera i giudizi di legittimità costituzionale e i conflitti di attribuzione, dandone comunicazione al Consiglio regionale e al Consiglio delle autonomie locali; delibera in merito alle liti attive e passive, con facoltà di attribuzione alla dirigenza"*.

<sup>63</sup> St. Basilicata, art. 31, comma 1, n. 1; St. Campania, art. 51, lett. f; St. Emilia-Romagna, art. 46, comma 2, lett. j; St. Lazio, art. 41, comma 4; St. Lombardia, art. 28, comma 1, lett. g; St. Marche, art. 26, comma 1, let. h; St. Molise, art. 22, comma 2, lett. i; St. Piemonte, art. 56, comma 2, lett. f; St. Puglia, art. 44, comma 4, lett. c; St. Umbria, art. 70, comma 2, lett. i; St. Veneto, art. 54, comma 2, lett. c.

<sup>64</sup> In dottrina (C. PETRILLO, *Il "nuovo" Presidente*, cit., p. 34) si è sostenuto che detta disposizione si riferisca solo alla presentazione/sottoscrizione del ricorso mentre la competenza a deliberarlo sarebbe rimasta implicitamente della Giunta.

<sup>65</sup> Si veda, a titolo di esempio, il ricorso n. 94 del 2019, depositato nella Cancelleria della Corte il 30 agosto 2019 e pubblicata nella G.U. I serie spec. 16 ottobre 2019, n. 42.

teranno le misure sostitutive ritenute necessarie (tale partecipazione non può sostituire, peraltro, la necessaria intesa secondo quanto osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 165 del 2011).

In generale la partecipazione dei Presidenti di Regione alle sedute del Consiglio dei ministri è a titolo consultivo ovvero l'esponente regionale può esporre il proprio parere ma è privo del diritto di voto; ciò è stato confermato dal Giudice costituzionale in numerose decisioni, a partire dalla sentenza n. 1 del 1968.

L'eccezione più rilevante alla regola è rappresentata dall'art. 21, comma 3, St. siciliano, che riconosce al Presidente della Regione siciliana il diritto di partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri in cui si trattano questioni riguardanti interessi della regione speciale, con diritto di voto deliberativo e rango di ministro. Su questa attribuzione ci siamo già soffermati *supra*, cap. II, § 3.

#### 8. *La partecipazione alle sedi di raccordo (e di concertazione) e la sottoscrizione di intese*

Tra i compiti istituzionali del Presidente della Regione vi è anche quello di rappresentare unitariamente l'ente di appartenenza negli organismi o momenti di raccordo e di concertazione che sono tipici del regionalismo italiano cooperativo e che sopperiscono all'assenza di una camera di rappresentanza degli interessi regionali.

Il riferimento va sia alla stipulazione di intese con lo Stato centrale (come quelle *ex art.* 116, comma 3, Cost.<sup>66</sup>) e con altre Regioni<sup>67</sup> sia alla partecipazione e all'esercizio del diritto di voto negli organi collegiali che animano il sistema delle Conferenze.

Il sistema delle Conferenze è composto da organi assai diversi dal punto di vista funzionale quali la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza unificata Sta-

---

<sup>66</sup> Il processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., ha avuto un'improvvisa accelerazione sul finire del 2017 ed ha portato, in data 28 febbraio 2018, alla stipulazione di tre distinti accordi preliminari tra lo Stato (in persona del sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del consiglio dei ministri) e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto (in persona dei rispettivi Presidenti), che avrebbero dovuto essere seguite, in breve tempo, dalla stipulazione di vere e proprie intese; invero, le ulteriori rivendicazioni regionali (soprattutto in materia di istruzione e sanità) e l'aperta opposizione di uno dei partiti al Governo (il M5S) e di una forte parte della classe politica meridionale, hanno portato al naufragio delle trattative che hanno prodotto solo una serie di confuse bozze; per approfondimenti si rinvia a R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019.

<sup>67</sup> Un esempio è rappresentato dall'intesa tra la Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento per il migliore esercizio delle funzioni riguardanti i settori dello sviluppo locale, della sanità, della cultura, dell'istruzione e della formazione, nonché delle reti di infrastrutture e trasporti nelle aree di confine, ratificata con L.r. Veneto n. 31 del 2007. Sul tema si rinvia a A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *Federalismi.it*, n. 10/2009.

to-Regioni, Città e autonomie locali, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome).

Mentre i primi due collegi (definitivamente disciplinati dal d.lgs. n. 281 del 1997) rappresentano un terreno di confronto (e di scontro) tra gli enti territoriali e lo Stato, la Conferenza delle Regioni, sorta nel 1981, costituisce la sede nella quale si definiscono e si promuovono posizioni comuni degli enti regionali su tematiche di rilevante interesse.

Tralasciando le ulteriori problematiche riguardanti il sistema delle Conferenze, ci soffermeremo ad analizzare unicamente la posizione del Presidente di Regione all'interno di esse.

Innanzitutto, pare indispensabile evidenziare che, una volta entrati a far parte delle Conferenze, i Presidenti sembrano liberi di muoversi liberamente, indipendentemente dalla relazione di pseudo-fiducia che li lega agli enti di appartenenza<sup>68</sup>.

Al fine di evitare un'eccessiva libertà, alcune carte statutarie hanno predisposto dei meccanismi di controllo sulla condotta dell'Esecutivo nelle Conferenze: tuttavia, i vincoli ivi previsti sono alquanto blandi<sup>69</sup>, risolvendosi in obblighi di informazione dell'andamento dei lavori nonché delle intese o accordi raggiunti (così l'art. 68, St. Abruzzo, l'art. 46, comma 4, St. Emilia-Romagna e l'art. 98, comma 2, St. Piemonte) ovvero di conformità rispetto agli indirizzi generali fissati dal Consiglio (art. 26, comma 1, lett. g, St. Marche)<sup>70</sup>.

Ovviamente, anche in assenza di specifiche indicazioni statutarie, i Consigli possono servirsi degli ordinari strumenti di indirizzo (mozioni e risoluzioni) qualora ritengano di vincolare i Presidenti ad osservare specifici indirizzi in sede di Conferenza.

È evidente che il Presidente della Giunta, all'interno del sistema delle Conferenze, finisce per vestire contemporaneamente tre ruoli: rappresenta la Regione, è esponente di un partito politico ed è parte del sistema regionale<sup>71</sup>. Più di tutto, tuttavia, il Presidente giunge a manifestare, in queste sedi istituzionali gli orientamenti della coalizione politica che lo sostiene<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> C. PETRILLO, *Il "nuovo" Presidente*, cit., p. 37.

<sup>69</sup> Ad avviso di Q. CAMERLENGO, *La neutralità*, cit., p. 406, si potrebbe pensare all'introduzione, per i casi in cui si renda necessaria la stipulazione di un'intesa per consentire la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, di una legge regionale di autorizzazione all'intesa, al fine di consentire la partecipazione delle minoranze a determinazioni in grado di incidere sulle esigenze espresse dalla comunità.

<sup>70</sup> G. RIVOCCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, in *Il Filangieri* 2009. *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, 2009, p. 280 ss.

<sup>71</sup> I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura* in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 228.

<sup>72</sup> Così Q. CAMERLENGO, *La neutralità del Presidente*, cit., p. 407 il quale osserva anche (p. 381) come appaia "poco realistico immaginare che il Presidente partecipi ai lavori della Conferen-

Da qui il dubbio (o meglio la certezza), paventato in dottrina, che, nell'attività svolta in sede di Conferenza, il Presidente possa perseguire interessi di partito e non dell'intera comunità territoriale, non rispettando il suo mandato di rappresentante della Regione<sup>73</sup>.

Quanto osservato vale anche in relazione agli atti di assenso che il Presidente di Regione dia, in sede di Conferenza, ad una delle intese previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, che sono ritenute, ad ogni buon conto, intese deboli (e quindi l'eventuale dissenso regionale può sempre essere superato dallo Stato).

Presentano aspetti peculiari, invece, le intese previste dall'art. 116, comma 3, Cost., con le quali si possono conferire alle Regioni "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*": poiché comportano un incremento dell'autonomia regionale (legislativa/amministrativa/finanziaria) tali intese dovranno necessariamente essere autorizzate con provvedimento consiliare; si v., in tal senso, l'art. 14, comma 1, lett. g, St. Lombardia del 2008, il quale prevede che spetti al Consiglio "*g) deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*".

Al Presidente spetterà, ovviamente, il compito di condurre le trattative e di decidere se portarle a conclusione ovvero abbandonarle (se riterrà non soddisfacenti i contenuti) ma la parola ultima sulla stipula non può che essere del Consiglio. Sinora sono state sottoscritte (il 28 febbraio 2018) soltanto tre pre-intese (tecnicamente definite come accordi preliminari alle intese), prive di alcun valore giuridico vincolante, tra il Governo (nella persona del sottosegretario Bressa) e i Presidenti di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna mentre le successive trattative per giungere a testi definitivi si sono arenate con l'arrivo della pandemia Covid-19 nel febbraio 2020.

## 9. L'attività europea

Un ruolo rilevante per il Presidente della Regione discende anche dall'essere, nella sua qualità di vertice dell'Esecutivo, il principale responsabile dei rapporti con l'Unione europea e con gli organi statali in relazione alla formazione ed attuazione degli atti e delle politiche eurounitarie.

---

za permanente senza avere previamente concordato la sua posizione con l'esecutivo e, in modo informale, con gli esponenti principali delle forze politiche di maggioranza rappresentate in seno al Consiglio". In senso contrario G. RIVOSECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, cit., p. 279 il quale individua "un'evoluzione degli organi di raccordo intergovernativi che vede sempre più i membri degli Esecutivi regionali agire in rappresentanza dell'ente e sulla base di una logica territoriale piuttosto che di appartenenza politica".

<sup>73</sup> F.S. MARINI, *La "pseudo collaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 2001, p. 649 ss.

Questa peculiare posizione è attestata anche dalla massiccia presenza presidenziale all'interno della delegazione italiana in seno al Comitato delle Regioni: in base all'art. 27 della l. n. 234 del 2012 e al d.P.C.m. 9 gennaio 2015 sono 10 i Presidenti di Regione sui 14 membri effettivi di provenienza regionale.

Invero, si deve osservare che all'interno degli Statuti scarsa è l'attenzione per i rapporti tra gli ordinamenti regionali e l'Unione europea: se pure la dimensione comunitaria è indubbiamente presente si tratta, in genere, di riferimenti generici e si lascia a leggi "procedurali" di specificare le modalità di attuazione.

In questo panorama esigue sono anche le disposizioni statutarie che prevedono un particolare ruolo per il Presidente della Regione e queste norme hanno, nella maggior parte dei casi, una portata circoscritta a individuare generici (e comunque impliciti) compiti di rappresentanza presidenziale rispetto agli organi dell'Unione (St. Liguria, art. 37, comma 1<sup>74</sup>) oppure a prevedere obblighi di informazione periodica nei confronti del Consiglio sullo stato delle relazioni con l'UE (St. Abruzzo, art. 44, comma 4 e St. Molise, art. 65, comma 5<sup>75</sup>).

Forti peculiarità presenta soltanto l'ordinamento della Regione Lazio: non solo l'art. 41, comma 7, St. attribuisce al Presidente della Regione il compito di adottare "*misure amministrative urgenti e provvisorie di salvaguardia e di primo adeguamento agli atti comunitari immediatamente precettivi [...]*" ma anche la legislazione regionale che ha disciplinato la partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE (L.r. Lazio n. 1 del 2015) contiene alcune interessanti disposizioni che pongono il Presidente di Regione come assoluto protagonista.

In particolare, l'art. 7, comma 1, L.r. n. 1 del 2015 dispone che il Presidente "*assume ogni iniziativa o decisione in merito alle ulteriori attività con le quali la Regione partecipa alle decisioni relative alla formazione degli atti e delle politiche dell'Unione europea*", prevedendo una serie di attività che gli competono, la maggior parte delle quali di specificazione rispetto a facoltà individuate dalla l. n. 131 del 2003 e dalla l. n. 234 del 2012 come ad esempio la richiesta alla Conferenza Stato-Regioni di invitare il Governo ad apporre la riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea.

L'art. 12 della citata legge contiene norme procedurali per attuare il già riportato art. 41, comma 7, St., specificando che le misure urgenti e di salvaguardia devono essere adottate anche in caso di sentenze della Corte di Giustizia. L'art. 13 si occupa, invece, dell'impugnazione degli atti dell'UE prevedendo che sia il Presidente (previa delibera della Giunta ed eventualmente a seguito di sol-

---

<sup>74</sup> In base all'art. 37, comma 1, St. Liguria il Presidente della Regione "*c) cura i rapporti con gli organi dell'Unione Europea, con altri Stati e con enti territoriali interni ad altri Stati*".

<sup>75</sup> St. Abruzzo, art. 44, comma 4: "*Il Presidente della Giunta informa periodicamente, e comunque ogni sei mesi, il Consiglio regionale sulle relazioni tra la Regione e l'Unione Europea*"; St. Molise, art. 65, comma 5: "*Il Presidente della Giunta regionale relaziona annualmente al Consiglio sulla partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea*".

lecito consiliare) a richiedere al Governo l'impugnazione di un atto ovvero che sia egli stesso ad impugnarlo ove sia possibile *ex art. 263 TFUE*. L'art. 14 prevede, infine, che sia il Presidente della Regione ad assicurare il coordinamento delle politiche e delle attività regionali relative agli aiuti di Stato.

Il ruolo decisivo del Presidente nei rapporti con l'UE e nell'attuazione del diritto comunitario è, ovviamente, riconosciuto dalle leggi regionali "procedurali"; in questi testi si attribuisce al Presidente di Regione:

- il potere di richiedere al Governo (di regola previa deliberazione della Giunta) l'impugnazione di atti normativi UE dinanzi alla Corte di giustizia nelle materie di competenza regionale oppure la facoltà di sollecitare la richiesta di impugnativa in sede di Conferenza Stato-Regioni (es. L.r. Calabria n. 30 del 2016 art. 12, comma 1);

- la facoltà di proporre (di regola previa deliberazione della Giunta) ricorso avanti la Corte di giustizia dell'Unione europea contro gli atti dell'Unione europea (anche regolamentari) adottati nei confronti della Regione (es. L.r. Veneto n. 26 del 2011 art. 11);

- il compito di convocare, almeno una volta l'anno, la sessione comunitaria della Giunta (L.r. Campania n. 18 del 2008, art. 5);

- il compito di curare le notifiche alla Commissione sia in materia di aiuti sia in materia di regole tecniche (L.r. Toscana n. 26 del 2009, art. 13).

## 10. *L'attività internazionale e di rilievo internazionale*

L'implementazione del potere estero regionale ad opera dell'art. 117, comma 9, Cost. (come declinato nell'art. 6 della l. n. 131 del 2003) ha avuto, come effetto indiretto, un deciso incremento del ruolo internazionale del Presidente della Regione<sup>76</sup>.

Nella forma di governo ad elezione diretta egli non può che essere il naturale responsabile della politica estera regionale<sup>77</sup> e la sua posizione è del tutto assimilabile a quella del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>78</sup>; in questa veste, gli Sta-

<sup>76</sup>Sul tema in generale si v., almeno, F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Ist. Fed.*, n. 5/2002, p. 709 ss.; R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, p. 1325 ss.; O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni: continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche e della prassi applicativa nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Soveria Mannelli, 2008.

<sup>77</sup>In senso contrario, vi è chi sostiene che il potere estero regionale sia di competenza della Giunta; tra questi C. PETRILLO, *Il Presidente della Regione: poteri e limiti*, cit., p. 59.

<sup>78</sup>Considerato che il Presidente della Regione è il principale protagonista della politica estera e partecipa attivamente alla stipulazione degli accordi e delle intese nessun accostamento è possibile rispetto al ruolo svolto dal Presidente della Repubblica nei rapporti internazionali dello Stato, che permane di garanzia e di controllo costituzionale rispetto alle scelte dell'Esecutivo e del Legislati-

tuti gli attribuiscono il compito di stipulare gli accordi con Stati esteri e le intese con le entità sub-statali<sup>79</sup>.

Alcuni Presidenti (come il lombardo Formigoni nel suo lungo mandato presidenziale, dal 1995 al 2013) hanno interpretato questa funzione in modo assai dinamico non solo stipulando intese e accordi (soprattutto in materia commerciale e turistica) ma compiendo anche viaggi istituzionali e missioni in numerosi Stati esteri, non sempre in pieno accordo con le linee della politica estera nazionale, dando vita a quella che viene definita “para-diplomazia”.

In dottrina si è parlato, in proposito, di una “progressiva ‘presidenzializzazione’ delle attività estere regionali, che rientrano a pieno titolo nelle iniziative di indirizzo politico dell’amministrazione regionale e che vengono di norma condotte con l’ausilio di personale dirigenziale alle dirette dipendenze dei Governatori”<sup>80</sup> mentre gli obiettivi di politica comunitaria ed estera sono entrati a far parte dei programmi elettorali.

Plausibilmente, tuttavia, la promozione di siffatte attività paradiplomatiche non riflette unicamente la volontà di costruire o rafforzare rapporti commerciali o reti di cooperazione con enti pubblici esteri ma rappresenta una strategia volta a rafforzare la visibilità dell’azione politica dei Presidenti di Regione<sup>81</sup>.

Gli Statuti regionali, da parte loro, non possono che individuare nell’organo di vertice dell’Esecutivo il soggetto internazionalmente competente alla conclusione degli accordi e delle intese, all’esito di procedure che vedono il necessario coinvolgimento del Consiglio, in via preliminare o attraverso una legge di ratifica: l’art. 5, St. ligure prescrive la preventiva comunicazione al Consiglio di intese ed accordi ed una specifica legge di autorizzazione quando dette convenzioni “comportano oneri alle finanze, modificazioni di leggi o atti di programmazione”; l’art. 13, comma 2, St. Emilia-Romagna stabilisce, invece, l’obbligo di ratifica consiliare per “gli accordi con Stati esteri e le intese con Enti territoriali interni ad altro Stato, deliberati dalla Giunta e sottoscritti dal Presidente della Regione o dall’Assessore da lui delegato. Tali accordi e intese hanno efficacia dalla data della ratifica, e vengono stipulati nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato”; l’art. 43, comma 2, lett. g, St. umbro e l’art. 14, comma 3, lett. n, St. lombardo prevedono, invece, la ratifica consiliare (con legge) di accordi e intese.

---

vo; sul tema, volendo, si v. F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, 2013.

<sup>79</sup>O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V. Impostazioni teoriche e problemi attuativi*, in *Federalismi.it*, n. 24/2007, p. 11.

<sup>80</sup>P. VESAN, *Le regioni e il governo policentrico della politica estera nazionale*, in P. VESAN (a cura di), *Le Regioni sulla scena internazionale*, Soveria Mannelli, 2018, p. 28.

<sup>81</sup>Su tali aspetti, si v. anche la ricerca di E. DIODATO-A. LIPPI, *Politiche di internazionalizzazione e arene della rappresentanza. Una comparazione tra Lombardia e Toscana*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, vol. 37, n. 2, 2007, p. 207 ss.

### 11. L'adozione di ordinanze contingibili e urgenti in materia sanitaria e ambientale

L'esplosione sul territorio italiano, nel febbraio 2020, dell'epidemia influenzale Covid-19, causata dal virus SarsCov-2, ha portato agli onori della cronaca un altro potere del Presidente di Regione, quello di emanare ordinanze di necessità ovvero provvedimenti amministrativi non predeterminati nel contenuto, adottati per far fronte a situazioni straordinarie di emergenza, che hanno la capacità di derogare alla legislazione vigente (come ammesso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 201 del 1987)<sup>82</sup>.

La prima disciplina dei poteri emergenziali si ha nel periodo fascista, con l'adozione di leggi (la n. 100 del 1926, l'art. 2 del TULPS adottato con il R.D. n. 733 del 1933 e l'art. 55 del R.D. n. 383 del 1934) che pongono una regolamentazione (sia pure generica e scarna) del decreto-legge, del potere di ordinanza prefettizio e del potere di ordinanza sindacale.

La Costituzione disciplina, da parte sua, soltanto due istituti di carattere emergenziale, il decreto legge (art. 77) e lo stato di guerra (art. 78) e nulla dispone in ordine alle ordinanze di necessità e urgenza, il che ha spinto una parte della dottrina a sostenere che dovrebbe ritenersi vietato ogni potere *extra ordinem* di necessità e urgenza diverso da quelli espressamente previsti dalla Carta costituzionale<sup>83</sup>.

Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale è stata di diverso avviso ed ha ritenuto costituzionalmente compatibili i poteri di ordinanza del prefetto previsti dall'art. 2 del TULPS (sul quale numerosi sono stati gli interventi, a partire dalla nota sentenza n. 8 del 1956<sup>84</sup>, continuando con la sentenza n. 26 del 1961<sup>85</sup> per

<sup>82</sup>Tra i lavori più recenti sul potere di ordinanza, si v. AA.VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, 2006; M. BROCCA, *L'altra amministrazione. Profili strutturali e funzionali del potere di ordinanza*, Napoli, 2012; G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a funzione normativa*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 37 ss.; A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009, p. 133 ss.; M. RENNA, *Le misure amministrative di enforcement del principio di precauzione per la tutela dell'ambiente*, in *Jus*, 2016, p. 61 ss.; E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2020.

<sup>83</sup>Tra gli altri C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 718 ss. e, di recente, G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, 2003, p. 421 ss.

<sup>84</sup>In questa decisione la Corte costituzionale ritiene che l'art. 2 del TULPS non sia in contrasto con i principi costituzionali che regolano la produzione delle leggi perché le ordinanze prefettizie ivi previste "hanno il carattere di atti amministrativi, adottati dal Prefetto nell'esercizio dei compiti del suo ufficio, strettamente limitati nel tempo e nell'ambito territoriale dell'ufficio stesso e vincolati ai presupposti dell'ordinamento giuridico", e dunque "non sono da confondersi né con le leggi né con i decreti-legge, che hanno altro carattere ed altri effetti".

<sup>85</sup>In questa sentenza il Giudice delle Leggi giunge a dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 2 del TULPS nella parte in cui "attribuisce ai Prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico".

finire con la già citata sentenza n. 201 del 1987) e del sindaco se pure privi di specifica copertura costituzionale.

Peraltro, nel corso degli anni, il Giudice costituzionale ha precisato una serie di limiti al potere di ordinanza che si possono così riassumere: il rispetto dei principi dell'ordinamento; la proporzionalità tra evento e misura adottata; il carattere meramente provvisorio delle ordinanze; la capacità solo derogatoria, anziché abrogativa o modificativa, delle norme di legge; l'indicazione adeguata dei settori dell'ordinamento derogati; la strumentalità della deroga alla soluzione della emergenza<sup>86</sup>.

Un'ulteriore limitazione ad un'eccessiva creatività delle ordinanze di necessità è stata, di recente, posta dall'art. 42 del d.lgs. n. 33 del 2013, il quale ha imposto alle amministrazioni che adottano provvedimenti contingibili e urgenti e in generale provvedimenti di carattere straordinario in caso di calamità naturali o di altre emergenze l'obbligo di pubblicare *“a) i provvedimenti adottati, con la indicazione espressa delle norme di legge eventualmente derogate e dei motivi della deroga, nonché l'indicazione di eventuali atti amministrativi o giurisdizionali intervenuti; b) i termini temporali eventualmente fissati per l'esercizio dei poteri di adozione dei provvedimenti straordinari; c) il costo previsto degli interventi e il costo effettivo sostenuto dall'amministrazione”*.

Per quanto concerne il Presidente regionale, il potere di ordinanza è previsto sia in ambito sanitario che in ambito ambientale<sup>87</sup>.

#### i) *Le ordinanze regionali in materia sanitaria*

La norma attributiva del potere di ordinanza in materia sanitaria è l'art. 32 della legge di istituzione del SSN, n. 833 del 1978, il quale dispone che: *“Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa al-*

---

<sup>86</sup> C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, 2006, p. 12 ss.

<sup>87</sup> Il nuovo Codice della Protezione civile, adottato con il d.lgs. n. 1 del 2018, ha introdotto, a fianco delle già note ordinanze statali (emanate dal Presidente del Consiglio o dal Capo Dipartimento della Protezione civile), le ordinanze regionali di protezione civile, da utilizzare per fronteggiare emergenze a carattere regionale. Il comma 11 dell'art. 25 del Codice prevede, infatti, che: *“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria potestà legislativa, definiscono provvedimenti con finalità analoghe a quanto previsto dal presente articolo in relazione alle emergenze di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), da adottarsi in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti, nei limiti e con le modalità indicati nei provvedimenti di cui all'articolo 24, comma 7”*. Ma la citata disposizione non ha specificato quali organi regionali siano competenti ad adottare tali ordinanze (Presidente/Giunta/assessore alla protezione civile), lasciando ai legislatori regionali, nell'ambito della potestà concorrente in materia, l'individuazione del soggetto competente. Si veda G. RAZZANO, *Il Codice di Protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Consulta Online (17 marzo 2020), p. 10 ss.

*l'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni. La legge regionale stabilisce norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria, ivi comprese quelle già esercitate dagli uffici del medico provinciale e del veterinario provinciale e dagli ufficiali sanitari e veterinari comunali o consortili, e disciplina il trasferimento dei beni e del personale relativi. Nelle medesime materie sono emesse dal Presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale [...]"<sup>88</sup>.*

Il contenuto di detta disposizione era replicato nell'art. 117 del decreto 112 del 1998 (attuativo della delega contenuta nella legge Bassanini I), in forza del quale: *"In caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle Regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali"*.

Gli Statuti si sono limitati, in generale, a confermare questa attribuzione in capo al Presidente regionale senza ulteriori specifiche, rinviando alle previsioni delle leggi statali che ne disciplinano i confini (es. St. Campania, art. 47, comma 1, lett. m).

Come anticipato, un rilevante utilizzo di questo potere di ordinanza è stato fatto nel corso della gravissima emergenza sanitaria provocata dal virus SarsCov-2 (e della malattia da esso provocata, chiamata Covid-19), che, proveniente dalla Cina, si è propagato nel Nord Italia dal febbraio 2020, causando, nel solo 2020, la morte di oltre 100.000 persone sul territorio italiano.

Dal punto di vista giuridico, il contrasto alla pandemia virale (la più grave crisi sanitaria mondiale dopo quella causata dal virus della "Spagnola" alla fine della Prima guerra mondiale) si è sviluppato attraverso misure di igiene pubblica e in particolare di limitazione della circolazione delle persone, autorizzate in termini generali da decreti-legge (in ossequio alla riserva di legge richiesta dall'art. 16 Cost.<sup>89</sup>) e, in concreto, attraverso ordinanze amministrative, estese al-

---

<sup>88</sup>Una specificazione di questa norma si è avuta con l'art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998 in forza del quale "1. In caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali. 2. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del comma 1".

<sup>89</sup>Per alcune delle libertà sottoposte a limitazione o sospensione durante il periodo di lockdown è dibattuta, in dottrina, la presenza di una riserva assoluta o relativa: il caso più rilevante è quello della libertà di circolazione, sancita dall'art. 16 Cost., rispetto alla quale si registrano due

l'intero territorio nazionale e disposte con decreti del Presidente del Consiglio (d.P.C.m.) ovvero limitate al territorio di una Regione (o a parti di esso) e disposte con ordinanza del Presidente della Regione.

Si tratta, invero, di un potere di ordinanza che presenta tre aspetti innovativi<sup>90</sup>:

a) per un verso è un potere con latitudini mai sperimentate perché autorizza esplicitamente la sospensione, attraverso atti amministrativi generali con valore normativo (d.P.C.m. e ordinanze), dell'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti (taluni protetti anche da riserva assoluta di legge, cosa che è stata ritenuta illegittima dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 26 del 1961) e non solo di derogare alla legislazione ordinaria (aspetto ritenuto di dubbia costituzionalità da alcuni autorevoli giuristi come Sabino Cassese e Marini<sup>91</sup>);

b) per altro verso non si tratta di un potere libero di adottare i provvedimenti ritenuti più adatti (come normalmente accade per le ordinanze contingibili e urgenti) perché le misure adottabili (ai diversi livelli di governo) sono solo quelle tassativamente individuate nel testo dei decreti-legge autorizzativi;

c) infine, si tratta di provvedimenti amministrativi succintamente motivati oppure (e questo vale soprattutto per i d.P.C.m.) motivati *per relationem* rinviando ad atti non pubblici o secretati (quali gli atti del Comitato tecnico-scientifico istituito presso il Dipartimento della Protezione civile).

Il primo dei decreti-legge che delineavano, autorizzandolo, il nuovo potere di ordinanza<sup>92</sup> è stato il n. 6 del 2020 (pubblicato il 23 febbraio): esso abilitava (art. 3, comma 1) l'adozione di misure eccezionali, finalizzate al contenimento dell'epidemia (e limitative, tra l'altro, della libertà di circolazione dei cittadini e della libertà di iniziativa economica) da parte del Presidente del Consiglio dei Mini-

---

opposte correnti di pensiero, l'una che riconosce all'interno di questa disposizione una riserva assoluta (*ex multis*, A. BARBERA, *Note preliminari in tema di libertà di circolazione e soggiorno*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1962, p. 695 ss. e A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Vol. II, Padova, 1992, p. 282 ss.) e l'altra, maggioritaria, che afferma, invece, l'esistenza di una riserva relativa [tra i fautori di questa tesi M. MAZZIOTTI, *Circolazione (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, 1960, p. 22 e U. DE SIERVO, *Soggiorno, emigrazione, circolazione (libertà di)*, in *Nov.mo Dig. It.*, XVII, Torino, 1970, p. 820].

<sup>90</sup>Volendo, si v. F. FURLAN, *Il potere di ordinanza del Presidente di Regione ai tempi di Covid 19*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 26/2020 (23 settembre 2020).

<sup>91</sup>Si v. anche L.A. MAZZAROLLI, *"Riserva di legge" e "principio di legalità"*, in *Federalismi.it* (23 febbraio 2020), p. 15, il quale postula la necessità che le misure emergenziali siano prese con decreto-legge e non con ordinanza, pena la violazione del principio di legalità.

<sup>92</sup>Per le Regioni maggiormente colpite nella fase iniziale dell'epidemia (Lombardia e Veneto), le prime ordinanze (per la Lombardia l'ordinanza del 21 febbraio 2020 e per il Veneto del 22 febbraio 2020) sono state adottate dal Ministro della Salute di concerto con il Presidente della Regione interessata. Con esse è stato disposto un vero e proprio cordone sanitario nel territorio di alcuni Comuni focolaio (in provincia di Lodi e Padova) e la sospensione nell'intero territorio regionale di tutte le attività educative e scolastiche, museali, sportive nonché delle manifestazioni pubbliche.

stri con proprio decreto, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle Regioni competenti, nel caso in cui riguardassero esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel caso in cui riguardassero il territorio nazionale.

Detto decreto prevedeva, inoltre, all'art. 3, comma 2, che i Presidenti di Regione (e i Sindaci) potessero adottare, “*nelle more*” dell'adozione dei precitati d.P.C.m. e “*nei casi di necessità ed urgenza*” le medesime misure “*ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'articolo 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le misure adottate ai sensi del presente comma perdono efficacia se non sono comunicate al Ministro della salute entro ventiquattro ore dalla loro adozione*”.

Nei giorni successivi alcuni Presidenti di Regione hanno deciso (senza alcuna considerazione del principio di leale collaborazione) di adottare ordinanze senza concordarne il contenuto con il Governo nazionale: un primo esempio è rappresentato dall'ordinanza del Presidente della Regione Marche 25 febbraio 2020, n. 1, che ha previsto la sospensione di una serie di attività pubbliche fino al 4 marzo 2020<sup>93</sup> nonostante il parere contrario del Governo, che ha immediatamente impugnato il provvedimento avanti il Tar; il giudice amministrativo ha cautelarmente sospeso il provvedimento con ordinanza presidenziale del 27 febbraio ma l'indomani il Presidente marchigiano ha emanato una nuova ordinanza ritenendo mutati i presupposti di fatto<sup>94</sup>.

Ma il punto maggiormente critico di tale disposizione (oggetto di contrasti interpretativi tra lo Stato e le regioni) consisteva nell'omissione di una disposizione di raccordo tra le due fonti normative: *quid iuris* nel caso di contrasto tra provvedimenti regionali adottati in via d'urgenza per contrastare un aggravamento dell'epidemia e d.P.C.m. successivo? E soprattutto che sarebbe avve-

---

<sup>93</sup> Questo uno stralcio del testo: “*A partire dalle ore 00.00 di mercoledì 26 febbraio 2020 e fino alle ore 24.00 del 4 marzo 2020 sul territorio della Regione Marche in quanto confinante con i cluster è disposta: a) la sospensione di tutte le manifestazioni pubbliche, di qualsiasi natura; b) la sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche, universitarie (lezioni, esami di profitto e sedute di lauree) e di alta formazione professionale e dei percorsi di istruzione e formazione professionale, salvo le attività formative svolte a distanza e quelle relative alle professioni sanitarie ivi compresi i tirocini; c) la sospensione di ogni viaggio di istruzione sia sul territorio nazionale sia estero; d) la sospensione dell'apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura e delle biblioteche; e) la sospensione dei concorsi pubblici fatti salvi quelli relativi alle professioni sanitarie per le quali dovranno essere garantite le opportune misure igieniche*”.

<sup>94</sup> Per una ricostruzione della vicenda e del provvedimento del Tar si v. il commento di G. DI COSIMO-G. MENEGUS, *Coronavirus, il Tar sospende l'ordinanza della Regione Marche (che ne fa un'altra)*, in *Lacostituzione.info*, 28 febbraio 2020.

nuto se i provvedimenti regionali fossero stati più restrittivi di quelli statali successivi?

Questo problema si è posto concretamente per il diverso contenuto prescrittivo delle ordinanze adottate dal Presidente della Regione Veneto (Zaia) il 20 marzo 2020 (n. 23 del 2020) e della Regione Lombardia (Fontana) il 22 marzo 2020 (n. 515 del 2020) rispetto al d.P.C.m. 22 marzo 2020 pubblicato il giorno successivo in Gazzetta Ufficiale. Il provvedimento nazionale prevedeva, tra l'altro, la sospensione di tutte le attività produttive e commerciali tranne quelle che erogano servizi essenziali o di pubblica utilità e di quelle individuate nell'allegato A). A titolo di esempio, tra le attività consentite dall'allegato (e quindi abilitanti spostamenti per motivi di lavoro) rientravano quelle legali e contabili, che invece, l'ordinanza della Regione Lombardia consentiva di svolgere solo da remoto nella propria residenza.

La nostra interpretazione è che, in ossequio al criterio della competenza, l'adozione da parte del Presidente del Consiglio di un decreto che individui alcune misure facendo una nuova valutazione della stessa situazione di emergenza sanitaria non possa che portare alla cessazione di efficacia integrale delle prevalenti ordinanze regionali. La fonte statale prevale in quanto fonte maggiormente competente. Al pari di quanto avviene in Germania se la Federazione decide di intervenire in materia concorrente ai sensi dell'art. 72 GG.

Gli esecutivi regionali (in particolare i Presidenti di Lombardia e Veneto) erano di contrario avviso e hanno continuato a sostenere che le disposizioni più restrittive previste in ordinanze regionali avrebbero mantenuto la loro efficacia.

L'atteso decreto legge che doveva meglio chiarire i rapporti tra le ordinanze di diverso livello ed estensione territoriali, il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, ha, infine, circoscritto i margini di operatività delle ordinanze regionali (e sindacali).

L'art. 3 del d.l. n. 19 confermava in capo ai Presidenti di Regione la competenza ad adottare "*misure urgenti*" per il contrasto alla pandemia ma introduceva (rispetto al precedente decreto legge) delle restrizioni a tale potere, consentendolo solo al ricorrere di specifici presupposti e con alcune rilevanti condizioni:

a) *nelle more dell'adozione* dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento;

b) in relazione a specifiche *situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario* verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso<sup>95</sup>;

---

<sup>95</sup> Il Consiglio di Stato nel parere n. 735 del 2020, relativo alla procedura di annullamento straordinario ex art. 2, l. n. 400 del 1988 dell'ordinanza del Sindaco di Messina del 5 aprile 2020 che poneva irragionevoli prescrizioni (la registrazione 48 ore prima e il nullaosta da parte del Comune medesimo) a chi volesse entrare in Sicilia attraverso lo Stretto di Messina, ha precisato che "tali circostanze, in applicazione delle ordinarie regole sulla motivazione del provvedimento amministrativo, non devono solo essere enunciate ma anche dimostrate".

c) esclusivamente nell'ambito delle attività rientranti negli *ambiti di loro competenza*, da intendersi sia come competenza legislativa (sia concorrente che residuale) che amministrativa (laddove vi siano funzioni statali conferite in materie non spettanti alla competenza legislativa regionale);

d) le misure dovevano caratterizzarsi per essere "*ulteriormente restrittive*";

e) le misure dovevano essere ricomprese nel catalogo di misure individuate all'art. 1, comma 2, e non potevano incidere né sulle attività produttive né su quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

Il testo del d.l. n. 19 era assolutamente chiaro nel precisare che i provvedimenti regionali (provvisori) di contrasto all'epidemia avrebbero dovuto essere "*ulteriormente restrittivi*" ma, mentre tutti i numeri rilevanti sul fronte sanitario (nuovi contagi, ricoveri ordinari e in rianimazione, guariti) miglioravano, alcune Regioni decidevano di anticipare i tempi e di consentire la ripresa di attività senza attendere il Governo.

Il Veneto, ad esempio, con ordinanza 27 aprile 2020, n. 43 consentiva "lo spostamento individuale per attività motoria e attività all'aria aperta, anche con bicicletta o altro mezzo, in tutto il territorio comunale" (art. 1), il raggiungimento delle seconde case sul territorio regionale per svolgere attività di manutenzione (art. 2) nonché "la vendita di cibo per asporto tramite veicolo, senza uscita di passeggeri" (art. 3), così introducendo misure derogatorie alla normativa nazionale sia pure di limitato impatto.

Alcune di queste ordinanze hanno provocato un contenzioso amministrativo: l'ordinanza del Presidente della Regione Lombardia 11 aprile 2020, n. 528 che, alla lett. h, consentiva la consegna a domicilio da parte degli operatori commerciali al dettaglio anche per le categorie merceologiche non comprese nell'allegato 1 del d.P.C.m. 10 aprile 2020 (che ne consentiva solo alcune) era impugnato avanti il Tar Lombardia da alcune sigle sindacali le quali si dolevano della violazione del d.l. n. 19 e del precitato d.P.C.m. con decreto n. 754 del 23 aprile, il Tar lombardo accoglieva il ricorso e sospendeva provvisoriamente l'ordinanza della Regione 11 aprile 2020, n. 528, limitatamente alla lettera H), sulla base dell'assorbente considerazione che "*l'ordinanza, disattendendo i propositi enunciati e ponendosi in contrasto con la normativa emergenziale contenuta nel d.l. e nel dPCm. citt., ha ampliato, anziché restringere, le attività consentite, autorizzando il commercio al dettaglio di tutte le merci, a fronte di un dPCm che limitava il commercio solo a precisate categorie merceologiche ritenute essenziali o strategiche*".

Ma il caso più eclatante ha riguardato un'ordinanza adottata dal Presidente della Regione Calabria il 29 aprile 2020 (n. 37), nella parte in cui, al suo punto 6, disponeva che, a partire dalla data di adozione dell'ordinanza medesima, sul territorio della Regione Calabria, era "*consentita la ripresa delle attività di Bar, Pasticcerie, Ristoranti, Pizzerie, Agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto*".

Il Ministro per gli affari regionali inviava prontamente una diffida alla Regione Calabria affinché l'ordinanza venisse revocata ma neppure questo atto formale produceva esito e, quindi, il Governo decideva di ricorrere al Tar Calabria che, con la sentenza 9 maggio 2020, n. 841, accoglieva le doglianze statali e annullava l'ordinanza nella parte impugnata.

Dapprima, il Giudice amministrativo rigettava tutte le eccezioni pregiudiziali e preliminari tendenti a sottolineare l'assenza di giurisdizione del Tribunale adito in favore della Corte costituzionale.

L'argomentazione che il Tar Calabria utilizza per respingere le questioni di legittimità costituzionale del d.l. n. 19 (sollevate da alcuni Comuni intervenuti nel giudizio) non appare, invero, convincente. Sostengono i magistrati amministrativi che non vi sarebbe stato un "*intervento sostitutivo dello Stato, bensì avocazione delle funzioni amministrative in ragione del principio di sussidiarietà, accompagnata dalla chiamata in sussidiarietà della funzione legislativa*". Ma questo non appare corretto: lo Stato non ha avocato funzioni in materia sanitaria (che è competenza concorrente) né ha avuto necessità di esercitare la chiamata in sussidiarietà perché le funzioni legislative ed amministrative riguardanti la gestione di un'emergenza sanitaria come quella causata da SarsCov-2 non sono mai state conferite alle Regioni: dal punto di vista legislativo il ruolo del legislatore nazionale discende dall'attribuzione allo Stato della materia "*profilassi sanitaria internazionale*" (art. 117, comma 2, lett. q)<sup>96</sup> mentre sul versante amministrativo è l'art. 112, comma 3, d.lgs. n. 112 del 1998 a conservare in capo allo Stato "*g) la sorveglianza ed il controllo di epidemie ed epizozie di dimensioni nazionali o internazionali*".

Nel merito l'ordinanza della Presidente regionale viene (in modo condivisibile) considerata illegittima sia per incompetenza assoluta, con la motivazione apodittica che "*alle Regioni è dato intervenire solo nei limiti delineati dall'art. 3, comma 1 d.l. n. 19 del 2020, che però nel caso di specie è indiscusso che non risultino integrati*", sia per mancanza di adeguata istruttoria (eccesso di potere) sia per violazione del principio di leale collaborazione (eccesso di potere).

Nel frattempo, grazie al duro *lockdown* imposto sull'intero territorio nazionale per oltre due mesi, la prima ondata pandemica si concludeva, consentendo un timido ritorno ad una quasi normalità e la rimodulazione dei poteri di ordinanza dei Presidenti regionali, che veniva disposta dal d.l. 16 maggio 2020, n. 33, convertito in l. 14 luglio 2020, n. 74.

---

<sup>96</sup> Sulla violazione di questo parametro si fonda la sentenza del giudice costituzionale n. 37 del 2021 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SarsCov-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza). Per un commento a questa decisione, si v. A. POGGI-G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. n. 4/2021.

L'art. 1, comma 16, di questo testo normativo (che modificava, senza tuttavia abrogarlo, il d.l. n. 19) imponeva (sempre al fine di garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive) alle Regioni di monitorare, con cadenza giornaliera *“l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e, in relazione a tale andamento, le condizioni di adeguatezza del sistema sanitario regionale”* e, sulla base di tale monitoraggio, *“nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, la Regione, informando contestualmente il Ministro della salute, può introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo articolo 2”*.

Entrambe le disposizioni valorizzano sia le competenze regionali (di natura residuale) nelle materie economiche (principalmente commercio, industria, artigianato, agricoltura e turismo) sia il principio di leale collaborazione e, dunque, il tentativo di sviluppare una più matura forma di regionalismo cooperativo.

Peraltro, la clausola che ha consentito alle Regioni di introdurre (senza altro obbligo che informare il Ministro della salute) misure in deroga rispetto ai d.P.C.m., siano esse di carattere estensivo ovvero restrittivo, ha segnato una forte discontinuità rispetto al d.l. n. 19 ed ha aperto la strada a differenziazioni e asimmetrie intraregionali, di difficile comprensione per i cittadini e le imprese.

Per porre fine a tali asimmetrie, il d.l. 7 ottobre 2020, n. 125, interveniva sul testo dell'art. 1, comma 16, consentendo l'adozione di ordinanze regionali *“restrittive rispetto quelle disposte ai sensi del medesimo articolo 2, ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute, anche ampliative”*.

## ii) *Le ordinanze in materia ambientale*

Passando alla materia ambientale, è l'art. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006 a prevedere poteri emergenziali in capo al Presidente della Regione in riferimento alla gestione e allo smaltimento dei rifiuti: *“1. Ferme restando le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, con particolare riferimento alle disposizioni sul potere di ordinanza di cui all'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità ovvero di grave e concreto pericolo per la tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a forme, anche speciali, di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente [...]”*.

Alcuni esempi recenti di ordinanze in materia di gestione rifiuti *ex art. 191, d.lgs. n. 152 del 2006* sono i seguenti:

– il Presidente della Regione Toscana ha emesso l'ordinanza contingibile e urgente 3 agosto 2018, n. 2, ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006, avente ad oggetto “*Fanghi prodotti dal trattamento delle acque reflue urbane*”;

– il Presidente della Regione Lombardia ha emanato il decreto 7 agosto 2018, n. 94 avente ad oggetto “*Ordinanza contingibile ed urgente per ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei fanghi prodotti dal trattamento delle acque reflue urbane codice EER 190805 per evitare l'interruzione del pubblico servizio di depurazione*”;

– il Presidente della Regione Piemonte ha adottato l'ordinanza contingibile ed urgente 21 settembre 2018, n. 77, ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006, avente ad oggetto “*Ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Giunta regionale per il ricorso temporaneo a particolari forme di gestione dei fanghi prodotti dal trattamento delle acque reflue urbane (EER 190805) al fine di scongiurare l'interruzione del servizio pubblico di depurazione*”.

Pare potersi affermare che, rispetto a questa attribuzione, massima è la funzione di rappresentanza unitaria della comunità regionale: il Presidente quando adotta ordinanze di necessità in materia sanitaria e/o ambientale si pone indubbiamente come “portatore di interessi che sono della totalità dell'ordinamento e non delle forze di maggioranza”<sup>97</sup>.

## 12. *La direzione delle funzioni amministrative delegate dallo Stato (art. 121.4 Cost.): un retaggio storico ma incompatibile con il nuovo assetto del riparto di competenze in materia amministrativa*

In alcuni degli Statuti di seconda generazione è possibile trovare, tra le attribuzioni del Presidente della Giunta regionale, quella relativa alla direzione delle funzioni amministrative delegate dallo Stato: è questo il caso di Basilicata (art. 48, comma 1, lett. n), Liguria (art. 37, comma 1, lett. j), Puglia (art. 42, comma 2, lett. d), Umbria (art. 65, comma 2, lett. d).

Invero queste previsioni si limitano a ricalcare il disposto dell'art. 121, comma 4, ultimo periodo della Costituzione, il quale sarebbe dunque applicabile anche a tutte le carte di autonomia (come ad es. Piemonte, Toscana, e Veneto) che utilizzano, nell'enumerare le competenze presidenziali, la formula di chiusura secondo la quale l'organo monocratico “*esercita tutte le funzioni che gli sono attribuite dalla Costituzione, dallo statuto e dalle leggi*”.

Si pone, dunque, la questione di verificare se questa disposizione, novellata nel 1999, sia compatibile con il nuovo riparto delle funzioni amministrative come delineato dall'art. 118 Cost. totalmente riscritto dalla riforma costituzionale del 2001.

---

<sup>97</sup> Per usare le parole di E. SPAGNA MUSSO, *Corso di diritto regionale*, cit., p. 193.

Questa domanda sorge dal momento che l'istituto della delega di funzioni, strumento eventuale di esercizio delle funzioni amministrative statali e normali di esercizio di quelle regionali a norma del vecchio art. 118 Cost., non trova più riconoscimento non solo nella lettera ma anche nello spirito del nuovo art. 118 Cost.

Infatti, come osservato dalla dottrina più avvertita<sup>98</sup>, nel nuovo modello di riparto non è la Carta costituzionale ad attribuire la titolarità delle funzioni ad un livello di governo, sposando, al contrario, un criterio dinamico nel quale, premesso il principio di preferenza per il livello comunale, l'assegnazione delle funzioni avviene identificando le sedi istituzionali più adeguate.

E se la titolarità della funzione amministrativa è assegnata (dal legislatore statale e da quello regionale per le rispettive competenze) al livello ritenuto più adeguato, non si comprende il motivo per cui l'ente titolare se ne possa privare delegando la funzione ad un ente di altro livello.

Pertanto, non paiono esservi dubbi sulla incoerenza dell'istituto della delega di funzioni amministrative con il vigente assetto costituzionale in tema di individuazione e distribuzione dei compiti amministrativi e sul fatto che la previsione contenuta nell'art. 121, ultimo comma, "configuri un sostanziale difetto di coordinamento tra le due citate leggi costituzionali, derivante dalla circostanza per cui l'art. 121 Cost. è stato modificato con la legge costituzionale del 1999, la quale si inseriva in un sistema ancora improntato al principio del parallelismo delle funzioni"<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup>Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, p. 2342 ss. Ad uguali conclusioni giunge C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, 2011, p. 130 ss.

<sup>99</sup>C. NAPOLI, *op. cit.*, p. 142.

## CAPITOLO VI

# IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA, CAPO DEL GOVERNO REGIONALE

SOMMARIO: – 1. Premessa: Presidente e Giunta tra potere governante e potere esecutivo. – 2. Il Presidente regionale come potere governante: la determinazione dell'indirizzo politico. – 3. Il potere di nomina e di revoca dei componenti della Giunta. – 3.1. Generalità. – 3.2. La procedura di nomina degli assessori negli Statuti. – 3.3. Il conferimento delle deleghe. – 3.4. La procedura di revoca negli Statuti. – 3.5. La natura dell'atto di revoca e la giurisprudenza (amministrativa e costituzionale) in materia. – 4. I poteri connessi alla direzione della politica del Governo regionale. – 4.1. Generalità. – 4.2. Il potere di direttiva. – 4.3. La risoluzione dei conflitti di competenza all'interno della Giunta e l'avocazione di singoli atti. – 4.4. L'iniziativa legislativa – 5. I poteri connessi alla presidenza del collegio giuntale. – 6. I poteri di nomina. – 7. La funzione di direzione dell'amministrazione regionale.

### 1. *Premessa: Presidente e Giunta tra potere governante e potere esecutivo*

All'interno della forma di governo adottata dagli Statuti di seconda generazione e dell'assetto istituzionale dell'ente territoriale, il Presidente della Giunta regionale viene ad occupare la posizione di centralità che nel regime assembleare previgente era indiscusso appannaggio del Consiglio regionale.

Questa posizione è la risultante di alcune caratteristiche del modello neoparlamentare, imposto in via transitoria dalla l. cost. n. 1 del 1999 e successivamente accolto da tutti gli Statuti ordinari:

- la legittimazione politica derivante dall'elezione diretta, accentuata dal fatto che, grazie al premio di maggioranza, il Presidente contribuisce in modo determinante alla vittoria delle liste partitiche a lui collegate;

- la rigidità del principio del *simul simul*, che attribuisce al Consiglio un'arma di impossibile utilizzo quale la sfiducia distruttiva e, al contrario, pone nelle mani del Presidente l'efficace strumento della minaccia di dimissioni;

- i rapporti di forza all'interno della Giunta che, pur mantenendosi organo collegiale, deve riscontrare la preminenza di un Presidente, il quale è la figura istituzionale nella quale “*confluiscono la responsabilità collegiale della Giunta e la*

*responsabilità individuale dei singoli assessori*” (come ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza n. 12 del 2006, cons. dir. 4).

Per quanto concerne quest'ultimo punto, siamo dell'avviso che, diversamente dal capo del Governo nazionale<sup>1</sup>, il Presidente della Regione demoeletto si trovi in una *posizione di supremazia gerarchica* rispetto agli altri componenti della Giunta che, almeno da un punto di vista formale, sono a lui subordinati.

Ciò è desumibile dal combinato operare di diverse norme costituzionali:

a) l'art. 121, comma 4, in forza del quale il Presidente è il solo responsabile, dal punto di vista politico, dell'attività di direzione della politica di Giunta (questa disposizione vale anche nel caso in cui gli Statuti optino per l'elezione consiliare del Presidente);

b) l'art. 122, comma 5, che assegna al Presidente demoeletto la titolarità del potere di nomina e di revoca degli assessori;

c) l'art. 126, comma 2, in base al quale l'eventuale sfiducia del Consiglio è diretta a colpire l'organo monocratico e non la Giunta nel suo complesso.

Questa linea interpretativa è accolta dalla maggioranza della dottrina regionalista<sup>2</sup>; minoritaria è, invece, la tesi che assume il persistere di una posizione di *primus inter pares* (o anche detta di *primazia*) anche dopo l'adozione della forma di governo ad elezione diretta<sup>3</sup>.

La tesi maggioritaria può trovare conforto anche in un passaggio della sentenza del giudice costituzionale n. 352 del 2008 (riguardante la sospensione governativa del Presidente della Regione Sicilia che era stato condannato in primo

<sup>1</sup> Ha osservato, in proposito, M. CARLI, *Diritto regionale*, Torino, 2018, p. 75 che “la posizione del Presidente della Regione è più forte di quella del Capo del Governo perché i membri della Giunta non possono rivendicare la loro responsabilità per gli atti dei loro assessorati, come invece possono fare i Ministri per gli atti dei loro ministeri, e soprattutto perché il presidente regionale può revocare i suoi assessori”. Sul persistere della posizione di *primus inter pares* del Capo del Governo, si veda, di recente I. CIOLLI, *Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all'espansione dei poteri monocratici del Presidente del consiglio*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2017, p. 209, la quale ha sostenuto che “I compiti di direzione della politica generale del Governo che sono propri del Premier, non descrivono una gerarchia tra il Presidente del Consiglio e i Ministri, ma semmai un rapporto di organizzazione tra uffici; i poteri di impulso, di direzione e coordinamento esprimono anch'essi un ruolo di promozione, ma non di gerarchia rispetto agli altri organi del Governo. Tutti questi elementi riconducono il ruolo del Presidente del Consiglio ancora oggi a un centrale e preminente ruolo di mediazione tra pari più che a uno di comando e di gerarchia”.

<sup>2</sup> *Ex pluribus* S. CATALANO, *La presunzione di consonanza*, cit., p. 143.

<sup>3</sup> Tra essi A. LUCARELLI, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, p. 8, ad avviso del quale “l'art. 121, comma 4, Cost non attribuisce all'organo monocratico la funzione di indirizzo politico governante, ma concependo un *primus inter pares*, pone i presupposti per una relazione funzionale ed una distribuzione di poteri tra Presidente, Giunta e Consiglio”; T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Diritto regionale*, VIII ed., Milano, 2008, p. 72 ss.

grado ex art. l. n. 55 del 1990) nella quale si afferma che il riformatore costituzionale, nel prevedere l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, “ha introdotto una forma di governo caratterizzata dall'attribuzione a tale organo di ‘forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione’ (art. 9 dello Statuto siciliano), allo scopo ‘di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali’”.

A contrario, una parziale smentita di questo assunto potrebbe rinvenirsi nell'art. 121, comma 3, Cost., che individua nella Giunta l'organo esecutivo e nelle disposizioni statutarie che mirano a rinforzare il peso della Giunta; tra queste si evidenziano:

- i. norme che affidano all'organo collegiale l'approvazione di atti amministrativi fondamentali per l'attuazione dell'indirizzo politico;
- ii. norme che attribuiscono alla Giunta nella sua collegialità il compito non solo di attuare ma anche di determinare l'indirizzo politico e amministrativo (è il caso dell'Umbria<sup>4</sup> e del Veneto<sup>5</sup>).

---

<sup>4</sup> Lo Statuto dell'Umbria, all'art. 70, comma 1, statuisce che “La Giunta regionale provvede alla determinazione e all'attuazione dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione ed esercita tutte le funzioni regolamentari e amministrative che la Costituzione, lo Statuto e le leggi non attribuiscono alla competenza degli altri organi della Regione”.

<sup>5</sup> Lo St. Veneto, all'art. 54, comma 1, St. dispone che “La Giunta regionale definisce e realizza gli obiettivi di governo e di amministrazione”. Questa disposizione trova conferma nella legislazione ordinaria e, in particolare, nella L.r. n. 54 del 2012, che si prefigge di essere attuativa dello Statuto (“Legge regionale per l'ordinamento e le attribuzioni delle strutture della Giunta regionale in attuazione della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 – statuto del Veneto”). L'art. 2 della citata legge ribadisce, infatti, che “1. La Giunta regionale, nell'ambito dell'indirizzo politico e amministrativo determinato dal Consiglio regionale, ai sensi degli articoli 11, 33 e 54 dello Statuto definisce e realizza gli obiettivi e i programmi di governo e di amministrazione e verifica il conseguimento dei risultati della gestione amministrativa 2. Ai fini di cui al comma 1, alla Giunta regionale compete: a) la definizione di obiettivi, piani, programmi, progetti, standard e priorità, nonché la quantificazione delle risorse economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità; b) l'organizzazione e il funzionamento delle strutture della Giunta regionale, ivi compresa l'assegnazione e la distribuzione delle risorse finanziarie, nonché il conferimento degli incarichi di direzione delle strutture regionali; c) l'adozione degli atti di indirizzo per la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa delle strutture della Giunta regionale, nonché degli enti, agenzie, aziende o altri organismi [...]”. Resta, peraltro, tutto da dimostrare se, nella prassi, questo potere sia effettivamente esercitabile da parte della Giunta, soprattutto laddove il Presidente della Regione (come accaduto nella *Serenissima* nelle ultime due tornate elettorali) non sia soltanto il candidato più votato ma abbia ricevuto un autentico plebiscito (nelle elezioni del settembre 2020 Zaia ha ricevuto oltre il 76% delle preferenze e la sua lista oltre il 44% dei consensi). Anche secondo S. TROILO, *La ricerca della “quadratura del cerchio”*, cit., p. 16 il ruolo di *primus inter pares* che lo Statuto veneto pretende di imporre al Presidente è incoerente con la forma di governo ad elezione diretta e “nella realtà concreta, dunque, verrà raggiunto un punto di equilibrio, a lui più o meno favorevole e non necessariamente rispettoso alla lettera delle norme scritte, nell'ambito della dialettica democratica che si instaurerà tra il Presidente stesso, gli assessori e le diverse forze e correnti politiche cui questi ultimi fanno riferimento”.

Abbiamo *supra* (cap. III, § 6) sostenuto che la Giunta ha mantenuto, anche nella prassi successiva all'adozione dei nuovi testi statutari, un proprio rilievo nell'ordinamento regionale sia per effetto delle logiche coalizionali, che obbligano il Presidente a coinvolgere gli assessori (nella qualità di esponenti dei partiti che formano la maggioranza) nelle decisioni da assumere, sia per il considerevole numero di delibere decisive per l'attuazione dell'indirizzo politico che annualmente essa approva e che tale ruolo della Giunta sia avvenuto principalmente a scapito dello spazio di autonomia in precedenza detenuto dagli assessori.

Ciò posto, a nostro avviso, il dualismo tra principio monocratico e principio collegiale può trovare una conciliazione accogliendo la tesi che vi sia una *scissione*, nella forma di governo neoparlamentare, *tra potere governante* (ovvero di determinazione dell'indirizzo politico nelle sue linee generali), spettante al Presidente<sup>6</sup> nella sua qualità di organo monocratico demoeletto, e *potere esecutivo* (ovvero di attuazione dell'indirizzo politico definito in compartecipazione con il Consiglio), che continua ad essere attribuito alla Giunta nella sua collegialità come espressamente afferma l'art. 121, comma 3, Cost.

In questo capitolo volgeremo, dunque, il nostro sguardo all'organizzazione regionale del potere esecutivo, concentrando la nostra attenzione sui poteri esercitabili dal Presidente in qualità di organo di vertice e nei confronti dei componenti della Giunta.

## 2. Il Presidente regionale come potere governante: la determinazione dell'indirizzo politico

La funzione di determinare l'indirizzo politico e amministrativo della Giunta (che, come noto, la l. n. 400 del 1988 attribuisce alla collegialità del Consiglio dei ministri) non è espressamente attribuita da nessuna carta statutaria di seconda generazione al Presidente di Regione, tuttavia, il fatto che il Presidente demoeletto ne sia il titolare discende come corollario dall'insieme delle norme costituzionali e statutarie che ne definiscono i poteri e delimitano la posizione all'interno del governo regionale<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup>Invero da condividere, parzialmente, con il Legislativo come chiarito *supra*, cap. III, § 5.

<sup>7</sup>Non dubitano che sia il Presidente a determinare e non solo a dirigere la politica della Giunta: P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 234; con riferimento specifico all'ordinamento della Regione Lombardia, M. GENNUSA, *La forma di governo regionale*, in L. VIOLINI-Q. CAMERLENGO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, 2014, p. 93; con riferimento all'ordinamento della Regione Piemonte F. PALLANTE, *Forma di governo*, in M. DOGLIANI-A. POGGI-J. LUTHER (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Torino, 2017, p. 198 ad avviso del quale "l'unico reale titolare della funzione di indirizzo politico nel sistema regionale è il Presidente eletto".

Questa funzione si esprime in diversi momenti dell'azione di governo:

a) immediatamente dopo l'elezione il Presidente dovrà individuare, all'interno del programma con il quale si è presentato al corpo elettorale regionale, gli obiettivi strategici (generali e settoriali) da perseguire nel corso della legislatura, presentando al Consiglio il programma di governo;

b) nel medesimo turno di tempo Egli dovrà individuare, all'interno della coalizione che lo appoggia, le personalità da inserire all'interno della Giunta, la squadra degli assessori che avrà il compito di supportarlo e di guidare l'azione amministrativa nei singoli settori;

c) nel corso del mandato (che coincide con la legislatura), invece, dovrà decidere quali siano gli obiettivi da perseguire prioritariamente e, talvolta, plasmare il programma alle circostanze sopravvenute, orientando l'azione amministrativa degli assessori al raggiungimento di tali obiettivi<sup>8</sup>. In questa seconda fase il contributo del Consiglio, principalmente ma non esclusivamente, attraverso l'approvazione delle leggi di indirizzo politico (bilancio, rendiconto, riforme del settore sanitario etc.) di iniziativa della Giunta, è fondamentale e imprescindibile.

Gli Statuti, salvo qualche eccezione, confermano, sia pure parzialmente, questo processo di sviluppo e formazione dell'indirizzo politico: il programma di governo è elaborato dal Presidente e presentato al Consiglio, che ne può discutere ed anche votarlo (ma senza che il voto abbia conseguenze giuridiche), mentre la Giunta è chiamata ad attuarlo.

E, come abbiamo già rilevato *supra* (cap. III, § 5), sono da ritenere velleitari i tentativi di alcune carte statutarie di limitare gli spazi di manovra del Presidente proclamando che spetta al Consiglio il compito di *determina[re] l'indirizzo politico generale, indirizza[ndo] e controlla[ndo] l'azione politica, amministrativa e programmatica della Regione* (così testualmente l'art. 16, comma 1, St. Molise ma disposizioni equivalenti si trovano nelle carte di Campania, Emilia-Romagna, Toscana e Veneto).

La conferma che compete al Presidente la determinazione dell'indirizzo politico si può trovare anche nella prassi.

L'esempio più interessante viene dall'ordinamento lombardo: nello Statuto, che pure presenta elementi di marcata preminenza del Presidente all'interno dell'Esecutivo (essendo attribuita all'organo monocratico e non al collegio l'iniziativa legislativa e il Presidente ha facoltà di nominare sino a quattro sottosegretari), manca un'attribuzione espressa al Presidente in ordine alla determinazione dell'indirizzo politico. Tuttavia, questa non irrilevante omissione è colmata nei decreti presidenziali di nomina, ad inizio legislatura, degli assessori.

---

<sup>8</sup> Riteniamo del tutto condivisibile l'affermazione di P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 101, secondo cui "è il Presidente ad orientare le funzioni legislativa ed amministrativa della Regione".

Il d.P.G.r. 20 marzo 2013, n. 2624, con cui il Presidente della Lombardia Maroni ha provveduto a formare la sua Giunta, all'art. 7 "ricorda" "*che sono riservate alla diretta competenza del Presidente: – le determinazioni circa l'indirizzo politico*"; parallelamente l'art. 3 precisa che ciascun Assessore, nell'esercizio dell'incarico attribuito, "*c) si attiene alla direzione politica e agli indirizzi del Presidente e concorre alla realizzazione del programma della Legislatura, ferma restando la potestà del Presidente di esercizio diretto dell'azione istituzionale*".

Similmente, il d.P.G.r. 29 marzo 2018, n. 3220, con la quale è stata formata la Giunta Fontana, dà atto, nelle premesse, che "*sono riservate, tra l'altro, alla diretta competenza del Presidente: – le determinazioni circa l'indirizzo politico*".

All'interno del generico potere di determinare l'indirizzo politico regionale si colloca, come abbiamo già detto, il compito di *elaborare il programma di governo*, il quale deve essere illustrato al Consiglio dal Presidente ad inizio legislatura, contestualmente o successivamente alla nomina dei componenti della Giunta.

Solo alcune carte statutarie prevedono espressamente che spetti al Presidente della Regione il compito di "stilare" il programma di governo: il riferimento va a Emilia-Romagna, Toscana (il cui Statuto conferisce al Presidente il potere non solo di predisporre il programma ma anche quello di curarne l'attuazione)<sup>9</sup> e Lazio (il cui Statuto giunge ad affermare che il programma politico-amministrativo è del Presidente e non dell'ente)<sup>10</sup>.

Siamo, peraltro, dell'avviso che anche qualora gli Statuti non attribuiscano in modo espresso al Presidente la competenza a redigere il programma di governo, tuttavia questa attribuzione sia da ritenere conseguenza naturale dell'adozione della forma di governo ad elezione diretta<sup>11</sup>; ciò è dimostrato, a contrario, dal fatto che molti dei restanti testi statutari (tra essi Calabria<sup>12</sup>, Marche, Piemonte)

<sup>9</sup>St. Emilia-Romagna, art. 28, comma 2: "*L'Assemblea, nei tempi definiti dal Regolamento interno, discute e approva il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione riferito all'intera legislatura e a tutti i settori d'intervento regionale. Annualmente ne verifica e valuta l'attuazione e ne approva le modifiche*". St. Toscana, art. 34, comma 2.: "*Il Presidente... predispone il programma di governo e ne cura l'attuazione*".

<sup>10</sup>St. Lazio, art. 46, comma 1: "*La Giunta regionale è l'organo esecutivo della Regione. 2. Realizza gli obiettivi stabiliti nel programma politico e amministrativo del Presidente della Regione e negli atti di indirizzo del Consiglio regionale*".

<sup>11</sup>Del medesimo avviso sono G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale tra legislativo ed esecutivo*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2009, Napoli, 2010, p. 170: "Spetta al Presidente la responsabilità di definire il programma e dunque, per mezzo del programma, di scegliere parte dei contenuti dell'indirizzo politico regionale" nonché R. BIN-G. FALCON, *Diritto regionale*, cit., p. 215 "Gli statuti riconoscono generalmente al presidente della giunta, e non alla giunta, il potere di predisporre il programma di governo, che non a caso viene presentato in consiglio contestualmente alla nomina dei componenti della giunta".

<sup>12</sup>St. Calabria, art. 36, comma 1: "*La Giunta regionale: a) provvede in ordine all'attuazione del programma di governo esercitando, nel rispetto delle attribuzioni del Presidente della Giunta, tutte le competenze diverse da quelle legislative, regolamentari, di indirizzo e di controllo spettanti al Consiglio*".

si limitano ad assegnare alla Giunta il compito di provvedere all'attuazione del programma di governo<sup>13</sup>.

Certo, non si deve dimenticare che il programma di governo non divergerà molto dal programma con cui il candidato alla Presidenza regionale si è presentato agli elettori stante anche il limitato tempo a disposizione per completarlo e presentarlo all'assemblea rappresentativa.

### 3. *Il potere di nomina e di revoca dei componenti della Giunta*

#### 3.1. *Generalità*

L'opzione esercitata da tutti i legislatori statutarî delle Regioni ordinarie in favore della forma di governo neoparlamentare e dell'elezione diretta del Presidente di Regione, comporta, come già detto più volte, l'automatica attribuzione al medesimo del potere di nomina e di revoca dei componenti della Giunta, ai sensi dell'art. 122, u.c., Cost.

E componenti della Giunta sono unicamente gli assessori (uno dei quali deve essere necessariamente individuato come Vicepresidente<sup>14</sup>) dal momento che gli unici Statuti (Emilia-Romagna, art. 45, comma 3, e Lombardia, art. 25, comma 5) che prevedono la figura del Sottosegretario alla Presidenza si premurano di precisare che questi organi partecipano alle sedute di Giunta ma non ne fanno parte.

Quasi tutti le carte statutarie consentono, invece, che il Presidente nomini anche assessori "esterni" ovvero non componenti del Consiglio regionale; questi assessori possono essere "tecnici" (ovvero esperti di uno specifico settore di amministrazione) ovvero esponenti politici che non sono riusciti ad essere eletti in Consiglio (e dunque "recuperati" con la premiante nomina ad assessori).

Quanto alla consistenza numerica di tali assessori, solo alcuni Statuti fissano una quota massima: lo Statuto abruzzese pone il limite del venti per cento sul to-

---

<sup>13</sup>Esprimono la medesima opinione C. PADULA, *Art. 121*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1103 e S. CATALANO, *La presunzione di consonanza*, cit., p. 147; in senso contrario M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti "a rime obbligate"?*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, p. 87.

<sup>14</sup>La figura del Vicepresidente era introdotta negli ordinamenti statutarî dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 ed è ora confermata nelle nuove carte di autonomia: St. Abruzzo, art. 43, comma 1, e 45, comma 1; St. Calabria, art. 33, comma 3, e 35, comma 3; 46, comma 3, e 50, comma 2, St. Campania; St. Emilia-Romagna, art. 43, comma 1, lett. b; St. Lazio, art. 42, comma 1, e 45, comma 1; St. Liguria, art. 41, commi 1 e 2; St. Lombardia, art. 25, comma 4; St. Marche, art. 7, comma 2, 26, comma 1, lett. b, e 27, comma 1; St. Piemonte, art. 55, comma 1 e 2; St. Puglia, art. 41, comma 4, e 43, commi 1 e 2; St. Toscana, art. 32, commi 1 e 3, e 35, comma 4; St. Umbria, art. 63, comma 3, 64, comma 2, e 67, comma 2; St. Veneto, art. 51, comma 3, e 52, comma 4.

tale, quello calabrese in due unità mentre per quello veneto non possono superare la soglia del cinquanta per cento dei componenti della Giunta.

L'analisi politologica evidenzia che maggiore è la presenza di assessori tecnici tanto minori sono le influenze consiliari perché questi membri di Giunta, se svincolati da appartenenze partitiche, risulteranno fiduciari del Presidente rafforzandone il peso decisionale<sup>15</sup>.

### *3.2. La procedura di nomina degli assessori negli Statuti*

Gli Statuti di seconda generazione hanno modellato il potere di nomina cercando di arginare lo strapotere del Presidente attraverso l'apposizione di alcuni limiti procedurali nella procedura di formazione della Giunta: accanto alla fissazione di termini entro i quali il Presidente è tenuto ad esercitare il proprio potere (decorrenti dall'insediamento, dalla proclamazione o dal giuramento), è stata resa obbligatoria la comunicazione al Consiglio dei nominativi degli assessori scelti.

Tale comunicazione, nella maggioranza dei casi, è contestuale alla presentazione del programma di governo (così, ad esempio, l'art. 33, comma 4, St. Calabria e l'art. 44, comma 2, St. Emilia-Romagna) e sopraggiunge a nomina già avvenuta. Solo due carte statutarie (l'art. 32, St. Toscana e l'art. 46, St. Campania) dispongono che la nomina dei componenti della Giunta debba attendere la presentazione e la discussione in Consiglio del programma di azione del governo regionale.

Seppure la comunicazione consiliare dei membri di Giunta non possa essere considerata un vero limite al potere presidenziale di nomina, riteniamo, tuttavia, di concordare con l'autorevole dottrina<sup>16</sup> che ha ravvisato in essa qualcosa di più di un atto di mera "correttezza statutaria" individuandola, invece, come un momento importante (al pari della discussione del programma di governo) nella formazione di quel peculiare rapporto di "consonanza" che si instaura in forza dell'art. 126 Cost.

### *3.3. Il conferimento delle deleghe*

La facoltà di attribuire, modificare e/o revocare gli incarichi ovverosia le c.d. deleghe di materia ai componenti della Giunta è naturalmente compresa nel potere del Presidente della Regione di nomina e revoca degli assessori.

---

<sup>15</sup> Secondo l'opinione di B. BALDI, *Dal modello neoparlamentare a quello presidenziale? Assessori esterni e potere decisionale dei Presidenti nelle nuove Giunte delle Regioni a Statuto ordinario*, in *Ist. Fed.*, n. 2/2015, p. 461 ss. il "peso" decisionale del vertice esecutivo varia significativamente a seconda di come si combinano due dimensioni relative al rapporto fra il Presidente e gli assessori: a) il grado di accentramento delle deleghe, che possono essere conferite agli assessori oppure trattenute dal Presidente; b) il numero e le competenze degli assessori esterni.

<sup>16</sup> Q. CAMERLENGO, *I rapporti tra il Presidente della Giunta e gli assessori*, cit., p. 533 ss.

Previsioni esplicite in tal senso sono contenute in quasi tutti i testi statutari di nuova generazione (art. 47, comma 1, lett. d, St. Campania; art. 43, comma 1, lett. b, St. Emilia-Romagna; art. 42, comma 2, St. Lazio; art. 37, comma 1, lett. e, St. Liguria; art. 26, comma 1, lett. b, St. Marche; art. 54, comma 2, St. Piemonte<sup>17</sup>; art. 42, comma 1, lett. b, St. Puglia; art. 34, comma 2, St. Toscana; art. 65, comma 2, St. Umbria; art. 53, comma 4, St. Veneto) e laddove esso non sia previsto (come, ad esempio, nello Statuto lombardo) si deve comunque ritenere un potere implicito del capo dell'Esecutivo regionale<sup>18</sup>.

Una prassi peculiare in materia è stata seguita nella Regione Veneto ove, fino alla formazione della prima Giunta Zaia (2010), l'art. 53, comma 4, St. (in base al quale "*Il Presidente della Giunta [...] può altresì affidare a uno o più componenti della Giunta compiti permanenti di istruzione per gruppi di materie affini*") è stato interpretato nel senso che l'affidamento degli incarichi era disposto con delibera collegiale della Giunta e non con decreto presidenziale. In quella stessa legislatura, la L.r. n. 54 del 2012 (che detta norme sull'ordinamento e sulle strutture della Giunta regionale) ribadiva, peraltro, all'art. 3, che spettava al Presidente non solo l'affidamento ma anche la revoca di "*incarichi temporanei a singoli membri della Giunta*" e di "*compiti permanenti di istruzione per gruppi di materie affini*". A partire dalla formazione della seconda Giunta Zaia (2015), il Presidente si è riappropriato di tale competenza.

### 3.4. La procedura di revoca negli Statuti

Gli Statuti di seconda generazione hanno introdotto degli strumenti attraverso i quali il Consiglio può tentare di condizionare il rapporto fiduciario tra Presidente e assessori. In particolare, due sono le strade che sono state battute:

a) per un verso si consente all'assemblea legislativa il potere di esprimere forme di dissonanza politica nei confronti di taluni membri della Giunta (attraverso gli istituti del "non gradimento", della "censura" e anche della "sfiducia"), che peraltro, come ha evidenziato la Corte costituzionale, anche se accolte dalla maggioranza consiliare non possono avere conseguenze giuridiche automatiche ma solo di stimolo nei confronti del Presidente;

b) per altro verso si ricava uno spazio di intervento politico per il Consiglio nella procedura di revoca, prevedendo obblighi di comunicazione all'organo

<sup>17</sup> St. Piemonte, art. 54, comma 2: "*Il Presidente della Giunta regionale assegna ad ogni assessore funzioni ordinate organicamente per gruppi di materia. Il Presidente ha altresì facoltà di modificare, dandone comunicazione al Consiglio regionale, l'attribuzione dei compiti e delle funzioni di ogni assessore. Il Presidente, in qualsiasi momento, ha facoltà di avocare a sé il compimento di singoli atti*".

<sup>18</sup> Così S. TROILO, *La forma di governo della Regione Lombardia secondo il nuovo Statuto di autonomia: uno sviluppo del modello delineato dalla Costituzione «più realista del re»*, in S. TROILO-M. GORLANI (a cura di), *Il nuovo statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Milano, 2008, p. 55.

legislativo qualora il Presidente decida di modificare la composizione della Giunta.

In ordine a quest'ultima ipotesi, solo lo Statuto marchigiano obbliga alla preventiva comunicazione, corredata dalla illustrazione delle ragioni sottese alla revoca mentre lo Statuto abruzzese prevede analogo adempimento nel solo caso in cui ad essere revocato sia il Vicepresidente. Negli altri testi statutari si trova un generico riferimento ad una informativa al Consiglio, che sarà di norma successiva (come prevede l'art. 46, comma 5, St. Campania) rispetto all'atto presidenziale.

Alcune previsioni statutarie dispongono che la comunicazione (successiva) al Consiglio debba essere tempestiva (così l'art. 41, comma 4, St. Liguria) o immediata (così art. 63, comma 4, St. Umbria) mentre lo Statuto abruzzese (art. 44, comma 3) prevede che la comunicazione debba avvenire nella prima seduta utile dell'organo consiliare.

### 3.5. *La natura dell'atto di revoca e la giurisprudenza (amministrativa e costituzionale) in materia*

In primo luogo, appare necessario definire la natura giuridica dell'atto con cui il Presidente dispone la revoca dei componenti della giunta Regionale, dal momento che l'art. 7, comma 1, d.lgs. n. 104 del 2010 (recante il Codice del Processo Amministrativo) dichiara non impugnabili avanti gli organi di giustizia amministrativa gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.

Qualora, dunque, si ritenga che l'atto di revoca (al pari della nomina, evidentemente) sia da annoverare tra gli "*atti politici*" esso non sarà assoggettabile al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo. All'opposto, qualora si accolga la tesi della natura provvedimentale dell'atto di revoca ne discende la sindacabilità avanti la magistratura amministrativa<sup>19</sup>.

La *vexata quaestio* della natura dell'atto di nomina/revoca assessorile è stata al centro di una nota vicenda riguardante la composizione della Giunta della

---

<sup>19</sup>La medesima questione si è posta anche nei confronti dei provvedimenti di revoca degli assessori comunali (e provinciali) da parte del sindaco (e del presidente della provincia) rispetto ai quali il TUEL (art. 46, comma 4) prevede che "*Il sindaco e il presidente della provincia possono revocare uno o più assessori, dandone motivata comunicazione al consiglio*". La giurisprudenza amministrativa si è divisa in due filoni: a) per la teoria dominante (*ex multis*, Tar Campania Napoli, sez. I, sentenza n. 1966 del 2020) la motivazione seppur necessaria può essere integrata mediante una sintetica motivazione riferita al venir meno del rapporto fiduciario; b) minoritaria è la tesi (sostenuta da Tar Puglia, sez. I, sentenza n. 2692 del 2014) secondo cui pur non dovendo "*necessariamente emergere dalla specifica esplicazione dello svolgimento di puntuali situazioni di fatto, addebitabili all'interessato*" deve risultare, nella motivazione, "*la ragionevolezza delle generali valutazioni di opportunità politica cui si fa rinvio e poste alla base della scelta*". In dottrina si veda S. SANTORO, *Revoca dell'assessore: sindacabilità e tutele risarcitorie*, in Filodiritto.com (6 ottobre 2017).

Regione Campania e nella quale si sono pronunciate sia la magistratura amministrativa sia il giudice costituzionale, peraltro assai in linea tra di loro.

La controversia nasceva dal provvedimento adottato dal neo eletto Presidente (Caldoro) che, nel comporre la Giunta dopo le elezioni regionali del marzo 2010, violava il principio della parità di genere e della equilibrata presenza di uomini e donne nella composizione degli organi e degli uffici regionali, prevista da alcune disposizioni statutarie (e in particolare dall'art. 46, comma 3, St.<sup>20</sup>), dal momento che la Giunta vedeva la presenza di una sola componente di sesso femminile. Il Tar della Campania annullava, così, uno dei decreti di nomina e il Consiglio di Stato confermava la decisione del giudice di prime cure.

Per quanto riguarda il nostro oggetto, il supremo collegio amministrativo (sez. V, sentenza n. 4502 del 2011) ha sostenuto la natura provvedimentale dell'atto di revoca, rifiutando, al termine di una dotta dissertazione teorica, l'ipotesi che questo si possa configurare come un atto politico. Questo il passaggio motivazionale più importante della decisione: *“L'atto di nomina di un assessore regionale, da un lato, non è libero nella scelta dei fini, essendo sostanzialmente rivolto al miglioramento della compagine di ausilio del Presidente della Regione nell'amministrazione della Regione stessa, e dall'altro è sottoposto a criteri strettamente giuridici come quello citato dell'art. 46, comma 3, dello Statuto campano. Di conseguenza, deve ritenersene ammissibile l'impugnativa davanti al giudice amministrativo, in quanto posto in essere da un'autorità amministrativa e nell'esercizio di un potere amministrativo, sia pure ampiamente discrezionale”*.

Ad avviso del Consiglio di Stato l'atto di nomina sarebbe, invece, da ricondurre all'interno del perimetro degli atti di alta amministrazione, i quali presentano la caratteristica di essere adottati da organi politici all'interno di un contesto di *“di fiduciarietà”* e che costituiscono *“il primo momento attuativo, anche se per linee generali, dell'indirizzo politico a livello amministrativo”*.

Avverso questa decisione la Regione Campania promuoveva conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato ma la Corte costituzionale (sentenza n. 81 del 2012<sup>21</sup>) confermava, di fatto, l'impianto della decisione del Consiglio di Stato, dichiarando inammissibile il ricorso promosso dalla Regione. Nel motivare la decisione, il tribunale costituzionale affermava, infatti, che la circostanza che il

---

<sup>20</sup> Art. 46, comma 3, St. Campania: *“Il Presidente della Giunta regionale nei dieci giorni successivi nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini, i componenti la Giunta, tra i quali un vice-presidente, e ne dà comunicazione al Consiglio regionale nella prima seduta successiva alla nomina per la espressione del gradimento di cui all'articolo 48”*.

<sup>21</sup> Numerosi i commenti a questa decisione della Consulta, tra i quali: M. BELLETTI, *“Torniamo allo Statuto” ... Regionale. La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, p. 1016 ss.; F. BILANCIA, *Ancora sull'“atto politico” e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forumcostituzionale.it* (9 ottobre 2012).

Presidente della Giunta sia un organo politico chiamato ad esercitare un potere politico non comporta la conseguenza “*che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione*”. Pertanto “*l'atto di nomina degli assessori risulterà, dunque, sindacabile in sede giurisdizionale, se e in quanto abbia violato una norma giuridica*” risultandone anche confermata la natura di atto di alta amministrazione della revoca.

Occorre, peraltro, sottolineare che, salva l'ipotesi giunta all'attenzione del Giudice delle Leggi, i limiti posti all'interno degli Statuti sono così blandi e di natura esclusivamente procedimentale che difficilmente un assessore revocato potrà avere margini per impugnare il provvedimento presidenziale avanti il competente giudice amministrativo.

#### 4. I poteri connessi alla direzione della politica del Governo regionale

##### 4.1. Generalità

L'art. 121, comma 4, del testo costituzionale dispone, oggi, che il Presidente della Giunta “*dirige la politica della Giunta e ne è responsabile*”. Siffatta enunciazione riprende una delle poche ma essenziali funzioni che l'art. 95, comma 1, Cost. attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri. Nella riformata disposizione l'assenza dell'aggettivo “generale” consente un raggio di azione del Presidente regionale più ampio rispetto a quello dell'omologo nazionale, esteso a tutta l'azione politica del governo regionale e non limitato agli aspetti di massima<sup>22</sup>.

Quanto alla testuale limitazione di tale direzione alla sola “*politica della Giunta*” appare condivisibile l'affermazione secondo cui resta un arcano comprendere “*quale sia lo iato rispetto all'indirizzo politico regionale*”<sup>23</sup>.

Gli Statuti, di norma, si limitano a riprodurre la disposizione della Legge fondamentale, talvolta con lievi aggiunte: l'art. 43, comma 1, lett. d della carta statutaria dell'Emilia-Romagna dispone che il Presidente “*dirige l'attività politica generale e amministrativa della Giunta e ne è responsabile*”; l'art. 47 St. Campania riprende integralmente il testo dell'art. 95, comma 1, Cost. (“*Il Presidente della Giunta regionale ... dirige la politica della Giunta e ne è responsabile, mantiene l'unità di indirizzo politico-amministrativo e coordina l'attività degli*”).

---

<sup>22</sup> Dello stesso avviso S. TROILO, *La ricerca della “quadratura del cerchio” nella forma di governo regionale ad elezione diretta del Presidente: considerazioni sulle (poco convincenti) soluzioni adottate dal nuovo Statuto del Veneto*, in *Federalismi.it*, 2013, fasc. 17, p. 16 ad avviso del quale “dovrebbe spettare al Presidente, oltre alla direzione, anche la determinazione della politica della Giunta”.

<sup>23</sup> Q. CAMERLENGO, *I rapporti*, cit., p. 560.

assessori”)<sup>24</sup>; l’art. 37, comma 1, St. ligure statuisce che il Presidente “*d) definisce e dirige la politica della Giunta e ne è responsabile*”.

Invero, in nessuno dei nuovi Statuti è rinvenibile un catalogo di attribuzioni simile a quello contenuto nell’art. 5, comma 2, l. n. 400 del 1988, che ha dato un contenuto specifico all’art. 95, comma 1, Cost.: rarissime sono anche le esplicazioni di questo potere all’interno delle carte di autonomia, nonostante in dottrina si sia osservato che “lo statuto è tenuto a mettere a disposizione del Presidente della Giunta appositi strumenti perché egli possa esercitare tale potere di direzione”<sup>25</sup>.

Tuttavia, nel vuoto statutario (e anche salvo rare eccezioni della legislazione regionale attuativa), siamo dell’opinione che sia possibile colmare lo spazio tramite l’applicazione, in via di interpretazione analogica, sia del secondo periodo dell’art. 95, comma 1, Cost. (nella parte in cui attribuisce al capo dell’Esecutivo nazionale il compito di mantenere l’unità di indirizzo e di coordinare l’attività dei ministri) sia delle disposizioni relative alle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri elencate nel citato art. 5, comma 2, l. n. 400.

Infatti, non solo i due organi si trovano ad esercitare la medesima attribuzione, quella di dirigere la politica generale dell’organo esecutivo portandone la responsabilità, ma (a Costituzione invariata) il capo dell’Esecutivo nazionale è ancora, quantomeno sul piano formale, un *primus inter pares* (così ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza n. 262 del 2009 sul c.d. lodo Alfano) mentre il capo dell’Esecutivo regionale è, nella forma di governo neoparlamentare adottata da tutte le regioni ordinarie, in una posizione di supremazia e/o preminenza (giuridico-formale).

#### 4.2. Il potere di direttiva

Una veloce rassegna di alcune norme dei nuovi Statuti regionali ci consente di affermare che il potere presidenziale di direzione dell’attività della Giunta può trovare una delle sue principali espressioni nell’adozione di direttive che possono essere indirizzate alla Giunta nella sua collegialità ovvero ai singoli assessori.

La destinazione collegiale è indicata dallo Statuto marchigiano che, all’art. 27, comma 2, dispone: “*La Giunta opera collegialmente, in armonia con le direttive impartite dal Presidente*”; analogamente, la carta pugliese statuisce, all’art. 43, comma 3, che “*La Giunta regionale opera in quanto organo collegiale, secondo le direttive impartite dal Presidente della Regione che ne dirige la politica e ne*

---

<sup>24</sup> Analoga previsione era contenuta nell’art. 18, comma 1, l. stat. della Sardegna n. 1 del 2008 il cui atto promulgativo è stato annullato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 149 del 2009; per approfondimenti, si v. *supra*, cap. III, § 7.3.

<sup>25</sup> F. CORVAJA in R. BIN-G. FALCON, *Diritto regionale*, II ed., Bologna, 2018, p. 214.

*coordina l'attività*"; di eguale tenore l'art. 35, comma 2, del testo statutario calabrese, a detta del quale: *"Nel rispetto delle direttive impartite dal Presidente, la Giunta concorre alla determinazione ed all'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione"*<sup>26</sup>.

Gli assessori sono invece i destinatari delle direttive negli Statuti di Abruzzo (art. 46, comma 2: *"Gli assessori esercitano le proprie funzioni secondo le direttive impartite dal Presidente della Giunta"*) e Umbria (art. 67, comma 5: *"Gli assessori esercitano le funzioni ad essi attribuite dal Presidente, conformandosi alle direttive da questi impartite, e sono individualmente responsabili degli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni"*).

Lo strumento della direttiva, che trova il primo precedente nell'art. 56 della Costituzione di Weimar del 1919 (*"Il Cancelliere del Reich determina le direttive politiche e ne assume la responsabilità dinanzi al Reichstag"*)<sup>27</sup> e il modello di riferimento interno nell'art. 5, comma 2, l. n. 400 del 1988<sup>28</sup>, è principalmente diretto a mantenere l'unità di indirizzo politico-amministrativo della Giunta, coordinando l'attività degli assessori ed evitando il ripetersi dei trascorsi fenomeni di "feudalesimo assessorile".

Trattasi, evidentemente, di direttive politico-amministrative, che, in quanto tali, servono ad individuare indirizzi prioritari nell'azione della Giunta e dell'amministrazione regionale complessivamente intesa orientando finalisticamente l'attività assessorile. Si è osservato, in dottrina, che la deviazione dal tragitto tracciato dalla direttiva potrebbe comunque giustificare una reazione negativa da parte del Presidente, idonea a culminare, in caso di reiterate inosservanze, in un provvedimento di revoca assessorile<sup>29</sup>.

Invero, nella prassi questo strumento di indirizzo politico sembra poco utilizzato; l'unico esempio di continuativo esercizio di siffatto potere di direttiva negli ordinamenti regionali è rappresentato dalla Sicilia ove è la legislazione ordinaria a precisare quale debba essere il contenuto e lo scopo di tali direttive. È, in particolare, l'art. 2-bis della L.r. n. 10 del 2000 (introdotto nel 2003) a specificare il potere di direttiva del Presidente della Regione, abilitandolo ad emanare direttive annuali (dirette agli assessori) per la programmazione strategica, all'interno

<sup>26</sup> RR Lazio n. 6 del 2020, art. 2 (Funzioni del Presidente) *"Il Presidente dirige la politica della Giunta, ne è responsabile ed emana, a tal fine, le opportune direttive"*.

<sup>27</sup> E come ha osservato E. LONGO, *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente*, in S. PAINO-G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, Vol. I, Milano, 2010, p. 283, proprio all'interno di "un sistema in cui il Presidente del Consiglio si era trasformato da *primus inter pares* a organo motore dell'attività diretta a realizzare le finalità statali".

<sup>28</sup> L. n. 400 del 1988, art. 5, comma 2: *"Il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione: a) indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo"*.

<sup>29</sup> Q. CAMERLENGO, *I rapporti*, cit., p. 557.

delle quali individuare i principali obiettivi strategici che andranno a costituire la base programmatica per ciascun ramo dell'amministrazione regionale<sup>30</sup>. E, sempre annualmente, il Presidente adotta una direttiva per l'azione amministrativa e la gestione, che rappresenta il documento chiave per la programmazione e la definizione annuale degli obiettivi dei dirigenti responsabili dei centri di responsabilità amministrativa<sup>31</sup>.

#### 4.3. *La risoluzione dei conflitti di competenza all'interno della Giunta e l'avocazione di singoli atti*

Già nel vigore degli Statuti di prima generazione, autorevole dottrina<sup>32</sup> si era spinta a sostenere che competesse al Presidente della Giunta il potere di risolvere i conflitti di competenza tra gli assessori, ritenendo che tale attribuzione fosse da ritenere compresa nel potere di direzione e coordinamento del governo regionale.

Oggi, alla luce del mutamento della forma di governo, della conquistata posizione di supremazia del Presidente rispetto agli altri componenti della Giunta e dell'attribuzione al capo dell'Esecutivo del potere di nominare gli assessori e di conferire loro le deleghe, non possono insorgere dubbi sul fatto che anche questa competenza sia implicitamente da riconoscere in capo al Presidente della Regione.

Tra gli Statuti l'unico a riconoscere in modo esplicito tale potere è quello piemontese che, all'art. 51.2, lett. b), afferma che il Presidente della Giunta "*dirime i conflitti di attribuzione tra gli Assessori*".

Talvolta, sono i decreti di nomina degli assessori a precisare che tale competenza rientra nelle attribuzioni presidenziali: così, ad esempio, il decreto del Presidente della Giunta della Calabria 18 marzo 2020, n. 22, con il quale sono stati nominati i componenti della Giunta, chiarisce che spetta al Presidente della Regione il potere di risolvere i "*conflitti in materia di deleghe agli Assessori*".

---

<sup>30</sup> L.r. Sicilia n. 10 del 2000, art. 2-bis: "1. Il Presidente della Regione, con il supporto del proprio servizio di valutazione e controllo strategico, emana la direttiva annuale di indirizzo per la programmazione strategica e la formulazione delle direttive generali degli Assessori per l'attività amministrativa e la gestione. La direttiva identifica gli elementi essenziali del ciclo di programmazione e controllo ed è rivolta ad armonizzare i processi di programmazione strategica degli Assessori e a garantire omogeneità di contenuto e di comportamento dei singoli rami di amministrazione. La direttiva individua i principali obiettivi strategici che costituiscono la base programmatica per ciascun ramo dell'amministrazione regionale. Gli Assessori regionali forniscono tempestivamente gli elementi per l'elaborazione della direttiva di indirizzo. 2. Con la medesima procedura il Presidente della Regione provvede a integrare o modificare gli obiettivi strategici già individuati, ogni qualvolta ne ravvisi la necessità e comunque dopo l'approvazione della legge finanziaria e della legge di bilancio".

<sup>31</sup> Si possono leggere all'indirizzo <http://pti.regione.sicilia.it>.

<sup>32</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione*, cit., p. 615 ss. nonché ID., *Corso di diritto pubblico*, cit., p. 173 ss.

#### 4.4. L'iniziativa legislativa

Di regola, i nuovi Statuti attribuiscono l'iniziativa legislativa alla Giunta nella sua collegialità<sup>33</sup>: dal momento che la decisione di presentare una proposta di legge (che, grazie alla legge elettorale e ai premi di maggioranza, presenta le più alte possibilità di essere recepita e di diventare atto normativo) all'organo legislativo rappresenta una delle principali espressioni della funzione di indirizzo politico da parte del governo regionale, essa deve essere discussa e condivisa dai rappresentanti in Giunta dei partiti che, con diverse formule e coalizioni, guidano le Regioni.

Unica eccezione in questo quadro è rappresentata dalla carta di autonomia della Lombardia, il cui art. 25, comma 3, prevede il diritto del Presidente *“di esercitare, secondo le procedure stabilite dal regolamento generale, l'iniziativa delle leggi e di ogni altro atto di competenza del Consiglio”*. Invero, il portato di questa disposizione è mitigato dal fatto che, nella prassi, i progetti di legge sono sempre preventivamente esaminati ed approvati in Giunta e, solo in un secondo momento, presentati al Consiglio ad opera del Presidente regionale. Una recentissima delibera di giunta (d.G.R. n. 5068 del 2021) chiarisce le motivazioni a base di tale scelta: il 22 luglio la Giunta regionale si è riunita ed ha approvato la proposta del Presidente Fontana (di concerto con l'assessore Moratti) di presentare in Consiglio un progetto di legge che intende recare rilevanti modifiche al testo unico delle leggi regionali in materia di sanità, tese a colmare le lacune nella gestione a livello territoriale del SSR, evidenziate dalla pandemia. Ebbene nelle premesse di tale delibera si dà atto del fatto che, ai sensi dell'art. 34 St. di autonomia, l'iniziativa legislativa spetta al Presidente della Giunta regionale ma, al tempo stesso, *“il Presidente della Giunta regionale valuta opportuno, prima di esercitare formalmente l'iniziativa legislativa, sottoporre alla Giunta regionale il citato progetto di legge a garanzia dello svolgimento collegiale dell'azione di governo”*.

#### 5. I poteri connessi alla presidenza del collegio giuntale

Al Presidente, chiamato a presiedere l'organo giuntale, spettano tutte le funzioni naturalmente connesse alla presidenza di un organo collegiale pubblico e, specificamente, i seguenti poteri: a) di convocazione delle sedute; b) di formulazione dell'ordine del giorno; c) di presidenza delle sedute e di direzione dei suoi lavori; d) di polizia delle sedute.

---

<sup>33</sup> Si prendano, *ex multis*: St. Molise, art. 34, comma 2, lett. b; St. Toscana, art. 37, comma 2; St. Veneto, art. 54, comma 2, lett. b. Alcuni Statuti (in particolare l'art. 65, comma 2, lett. j, St. Umbria e l'art. 51, comma 1, St. Piemonte) attribuiscono al Presidente della Giunta il potere formale di presentare all'assemblea legislativa *“i disegni di legge e gli atti da sottoporre alla sua approvazione”* ma sottopongono tale facoltà ad una preventiva deliberazione/adozione ad opera della Giunta.

Solo pochi Statuti espressamente contengono indicazioni in merito, in genere dettate tra le attribuzioni presidenziali: l'art. 44, comma 1, della carta abruzzese dispone che il Presidente “*convoca e presiede la Giunta regionale e ne stabilisce l'ordine del giorno*” mentre l'art. 51, comma 2, lett. a di quella piemontese prevede che il Presidente “*a) convoca e presiede la Giunta, ne stabilisce l'ordine del giorno, ne dirige e ne coordina l'attività*”.

Si tratta di funzioni esercitabili con un ampio margine di discrezionalità come avviene nell'ambito di tutti i collegi amministrativi “a prescindere dalla natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale dell'organo collegiale in rilievo”<sup>34</sup> e che ricevono ulteriori specifiche all'interno dei regolamenti interni di Giunta che sono, nella quasi totalità, approvati con delibere delle Giunte medesime e aventi la natura di atti amministrativi generali.

Il rinvio a questo peculiare strumento è previsto dagli stessi Statuti, come testimonia l'art. 27, comma 2, St. Lombardia in base al quale: “*La Giunta esercita le sue funzioni in forma collegiale nel rispetto del proprio regolamento interno*”. Un'eccezione è costituita dal “*Regolamento dei lavori della Giunta regionale*” del Lazio, che è stato approvato con apposito regolamento regionale (comunque di competenza giuntale), n. 6 del 2020; ciò è avvenuto in forza delle previsioni contenute nell'art. 47, comma 2, lett. d, St., che abilita l'adozione di regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle strutture della Giunta, secondo le disposizioni dettate dalla legge regionale.

a) Partendo dal *potere di convocazione delle sedute*, essa non può che spettare al Presidente della Giunta, il quale, nell'atto, dovrà indicare il luogo e gli argomenti oggetto della riunione, al fine di consentire un'informata partecipazione a tutti i componenti. Di norma gli atti e le delibere in discussione sono posti a disposizione degli assessori con almeno un giorno di anticipo rispetto alla seduta. Di norma, i Regolamenti interni di Giunta prevedono in caso di impossibilità del Presidente sia il Vicepresidente, quale supplente, a convocare le sedute; simile disposizione è contenuta nell'art. 4 del Regolamento della Giunta piemontese (approvato con d.G.R. 13 aprile 2000, n. 8-29910).

b) Rilevante è il *potere di formazione dell'ordine del giorno*. Appare, infatti, evidente che la scelta degli argomenti da inserire all'ordine del giorno delimita l'oggetto delle discussioni, orientando l'attività collegiale su determinate questioni piuttosto che altre. Certamente, gli Assessori possano fare richiesta di iscrizione all'ordine del giorno delle proprie proposte depositando (nei termini previsti dai regolamenti interni) atti e documentazione rilevante ma l'ultima parola spetta al Presidente. Si veda, in proposito, l'art. 3 del vigente regolamento di Giunta pugliese (approvato con d.G.R. 18 novembre 2019, n. 2099), il quale statuisce che: “2. Il Presidente o, in caso di sua assenza o impedimento, il Vicepresi-

---

<sup>34</sup> G. PEPE, *La primazia negli organi collegiali pubblici*, Napoli, 2014, p. 45.

dente, in sede di convocazione stabilisce gli argomenti da trattare e definisce, con l'assistenza del Segretario generale della Giunta, l'ordine del giorno con riferimento alle proposte di deliberazione o di disegni di legge pervenuti presso il Segretariato per la trattazione in Giunta".

c) Venendo, ora, al *potere di presidenza e di direzione delle sedute*, l'attività direttiva del Presidente inizia, di norma, con la verifica della regolare costituzione della seduta, al fine di accertare il numero dei presenti e degli assenti. Una volta aperta la fase di discussione e la votazione delle delibere all'ordine del giorno, al Presidente (o a chi lo sostituisce provvisoriamente) spetta il potere di dare o togliere la parola, di dirigere e moderare la discussione, di porre le questioni e stabilire l'ordine delle votazioni, di verificare e proclamare i risultati, nonché di chiudere e aggiornare le sedute.

Esemplificativo è, in tal senso, l'art. 9 del già citato regolamento dei lavori della Giunta laziale, il quale stabilisce che: *"Il Presidente presiede la Giunta e ne dirige i lavori, concede la facoltà di parlare, pone ai voti la proposta su cui si è aperta la discussione e proclama l'esito della votazione. In caso di assenza o impedimento del Presidente, le relative funzioni sono svolte dal Vicepresidente"*.

Va comunque evidenziato che, di norma, le delibere di Giunta sono assunte all'unanimità e, qualora sorgano dei conflitti in sede di discussione, il Presidente decide di sospendere la decisione rinviando l'esame ad una successiva seduta.

d) Da ultimo, occorre fare un breve cenno, al *potere presidenziale di polizia delle sedute*, diretto a garantire il regolare andamento dei lavori giuntali. Tra gli strumenti che astrattamente il Presidente potrebbe utilizzare per mantenere l'ordine delle sedute si annoverano: l'espulsione dei facinorosi, la sospensione e lo scioglimento dell'adunanza, che possono essere disposti dal Presidente anche con l'ausilio della forza pubblica.

La funzione di polizia delle sedute ha come naturali destinatari i componenti della Giunta, e i terzi qualora, in via eccezionale, il Presidente abbia indetto una seduta pubblica, come consentito, ad esempio, dall'art. 9 del vigente *"Regolamento di funzionamento delle sedute"* della Giunta lombarda (approvata con d.G.r. n. 1141 del 2010).

Se pure si tratta di ipotesi di scuola, il Presidente ha la facoltà di allontanare un Assessore indisciplinato per il resto della seduta e qualora non riesca a ristabilire l'ordine e la sicurezza del consesso, può anche decidere la sospensione o lo scioglimento dell'adunanza. Per quanto riguarda, invece, il pubblico, (che nel partecipare alle adunanze è tenuto a stare in silenzio, a capo scoperto, astenendosi dal fare gesti di approvazione o disapprovazione), il Presidente può certamente decidere l'espulsione dall'aula di chi non rispetta il cerimoniale.

## 6. I poteri di nomina

Assai raramente i nuovi Statuti prendono posizione in ordine ai poteri di nomina (ovviamente diversi rispetto ai componenti del governo regionale e agli uffici di diretta collaborazione) spettanti al Presidente della Giunta, lasciando che siano le leggi di settore a decidere se attribuire tali poteri all'organo monocratico ovvero a quello collegiale.

Apodittico ed esemplificativo l'art. 47, comma 1, lett. e del testo statutario campano in base al quale il Presidente "*effettua le nomine di sua competenza e quelle di competenza della Giunta, previa deliberazione della stessa, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini*". Il medesimo Statuto, peraltro, cerca di limitare la discrezionalità presidenziale in materia prevedendo (all'art. 48) la necessità di un gradimento consiliare (comunque superabile) per tutte le nomine di competenza del Presidente e della Giunta<sup>35</sup>.

Una tra le poche carte statutarie che contiene indicazioni in merito è quella toscana, il cui art. 34, comma 2, attribuisce tutti i poteri di nomina al Presidente della Giunta, cui spetta il compito di provvedere "*alle nomine di competenza degli organi di governo regionali, dandone comunicazione motivata al consiglio*".

Anche lo Statuto del Lazio, all'art. 41, comma 8, indica una via, prevedendo che il Presidente "*Nomina e designa membri di commissioni, comitati ed altri organismi collegiali per i quali la legge statale o regionale non prescriva la rappresentanza delle opposizioni*".

## 7. La funzione di direzione dell'amministrazione regionale

In ordine alla funzione di direzione degli uffici amministrativi regionali, siamo dell'avviso che, in assenza di una espressa scelta statutaria di segno diverso, costituisca una scelta obbligata quella di attribuirne la titolarità alla Giunta nella sua collegialità.

Ciò discende dal combinato disposto degli artt. 121, comma 3, Cost. (che attribuisce alla Giunta la competenza amministrativa generale), 121, comma 4 (che pone in capo al Presidente della Giunta la sola direzione delle funzioni amministrative delegate dallo Stato; su cui si v. *supra*, cap. V, § 12) nonché di quelle norme statutarie che attribuiscono alla Giunta l'esercizio di tutte le funzioni amministrative riservate o conferite alla Regione ovvero la competenza residuale per gli atti non assegnati ad altri organi (come l'art. 28, comma 1, lett. I,

---

<sup>35</sup> St. Campania, art. 48: "*1. Sulle nomine di competenza del Presidente della Giunta regionale e della Giunta, il Consiglio regionale esprime il suo gradimento, che deve essere reso entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine, il gradimento si intende espresso in senso positivo. Se il Consiglio si esprime in senso contrario, il Presidente della Giunta può comunque confermare le nomine dandone comunicazione motivata al Consiglio*".

St. Lombardia, in forza del quale la Giunta “*adotta ogni altro provvedimento per il quale la legge assegna, in via generale, la competenza alla Regione*”).

Si deve, peraltro, osservare che nessuna delle carte statutarie espressamente affida alla Giunta il compito di dirigere/sovrintendere agli uffici dell'amministrazione regionale, come disponevano alcuni Statuti di prima generazione (Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Toscana)<sup>36</sup>.

Per converso, dalla lettura dei nuovi Statuti emerge che la maggioranza delle Regioni ad autonomia ordinaria (Basilicata<sup>37</sup>, Calabria<sup>38</sup>, Campania<sup>39</sup>, Emilia-Romagna<sup>40</sup>, Marche<sup>41</sup>, Molise<sup>42</sup>, Puglia<sup>43</sup>, Umbria<sup>44</sup>) ha deciso di attribuire all'organo monocratico la funzione di sovrintendere all'intera amministrazione regionale, ponendolo così in una situazione simile a quella del Sindaco, unico responsabile dell'amministrazione comunale (art. 50, comma 1, TUEL).

<sup>36</sup>Invero, come già ricordato, la maggior parte delle carte statutarie di prima generazione chiamavano il Presidente ad assumere la veste di capo dell'amministrazione regionale: così le carte di Abruzzo (art. 47 lett. d), Calabria (art. 29, comma q, lett. f), Lazio (art. 21, comma 1, n. 5), Liguria (art. 42, comma 2), Piemonte (art. 41, comma 3), Puglia (art. 51, lett. f), Umbria (art. 54, lett. f) e Veneto art. 30, comma 2).

<sup>37</sup>St. Basilicata, art. 48.1, lett. i a mente del quale il Presidente della Giunta “*sovrintende agli uffici e ai servizi regionali anche a mezzo dei componenti della Giunta*”.

<sup>38</sup>St. Calabria, art. 34, comma 1, lett. l in forza del quale il Presidente della Giunta regionale “*sovrintende ai settori ed ai servizi dell'amministrazione anche a mezzo dei componenti della Giunta*”.

<sup>39</sup>St. Campania, art. 47, comma 1, lett. l in base al quale il Presidente “*sovrintende all'amministrazione regionale*”; occorre tuttavia tenere a mente che nello Statuto campano è la Giunta a sovrintendere agli enti ed aziende controllati e partecipati dalla Regione, ex art. 51.1, lett. e (la Giunta: “*sovrintende, nel rispetto dei principi generali deliberati dal Consiglio, all'ordinamento ed alla gestione di enti, agenzie, aziende, società e consorzi, anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla Regione e verifica la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti*”).

<sup>40</sup>St. Emilia-Romagna, art. 43, comma 1, lett. g, per il quale il Presidente della giunta regionale: “*dirige le funzioni amministrative, secondo i principi della Costituzione e dello Statuto*”.

<sup>41</sup>St. Marche, art. 26, comma 1, lett. f, a detta del quale il Presidente della Giunta regionale “*sovrintende all'azione amministrativa regionale*”.

<sup>42</sup>St. Molise, art. 33, comma 2, lett. f, il quale dispone che il Presidente: “*sovrintende agli uffici e servizi regionali*”.

<sup>43</sup>Nello Statuto pugliese due sono le disposizioni rilevanti all'interno dell'art. 42, comma 2: la lett. a affida al Presidente il compito di dirigere “*la politica generale della Regione e la sua organizzazione amministrativa e ne è responsabile*” mentre, in forza della lett. h. Egli “*adotta provvedimenti di organizzazione degli uffici regionali a eccezione degli uffici del Consiglio regionale*”.

<sup>44</sup>St. Umbria, art. 65, comma 2, lett. c, in base al quale il Presidente “*sovrintende agli uffici ed ai servizi regionali anche a mezzo dei membri della Giunta*”.

## CAPITOLO VII

# PRESIDENTI O GOVERNATORI?

### (NOTE CONCLUSIVE)

SOMMARIO: 1. L'utilizzo del termine "governatore" tra stampa e denominazioni ufficiali. – 2. L'impatto dei Presidenti demo-eletti (e del *simul simul*) sulle istituzioni regionali. – 3. La centralità dei Presidenti/governatori nella gestione della pandemia Covid-19. – 4. Il posizionamento post Covid-19 del Presidente regionale nella forma di governo regionale e nell'ordinamento costituzionale.

#### 1. *L'utilizzo del termine "governatore" tra stampa e denominazioni ufficiali*

Sostiene Roberto Bin<sup>1</sup> che l'introduzione del termine "governatore" nel dibattito pubblico italiano sia da ascrivere alla Lista Bonino che alle elezioni regionali dell'aprile 2000 presentò dei volantini con lo slogan: "*una vera Regione-Stato (...) seguendo i migliori esempi del federalismo liberale occidentale, con un Presidente-Governatore e Consiglieri-Deputati eletti da e per il territorio con sistema uninominale ad un turno*".

Da quelle elezioni (le prime a prevedere la formale investitura del Presidente della Regione da parte del corpo elettorale regionale, come sancito dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999) il termine "governatore", è entrato nel linguaggio gerghale dei media e non ne è più uscito.

Il perché lo spiega, esaustivamente, un articolo recentemente comparso sulle pagine online del quotidiano *La Stampa*: "Perché oltre ad essere chiamato presidente è comunemente anche definito governatore? Perché il suo ruolo, soprattutto dopo l'introduzione dell'elezione diretta, presenta una certa similitudine con quello del governatore statale negli Stati Uniti, anche se quest'ultimo dispone di alcune prerogative tipiche del capo di uno Stato sovrano, quali il potere di grazia per i reati di competenza statale o il potere di veto sulle leggi approvate in sede parlamentare"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>R. BIN, *Il ruggito dei Governatori*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 468.

<sup>2</sup>P. FESTUCCIA, *Quali sono i poteri dei governatori?*, in [www.lastampa.it/cultura/2010/03/31](http://www.lastampa.it/cultura/2010/03/31).

L'ascendenza terminologica è, indubbiamente, quella a stelle e strisce anche se, a ben vedere, il *simul simul* e la legislazione elettorale radicano in capo al Presidente di Regione poteri forse maggiori rispetto a quelli dell'omologo americano che si può trovare a fronteggiare un Legislativo (rispetto a cui è in una posizione di totale separazione) di colore politico opposto e non può influire in nessun modo sulla sua durata in carica<sup>3</sup>.

Peraltro, la denominazione "governatore" (che discende dal latino *gubernator* ma è attestata nel volgare italiano già dal Duecento<sup>4</sup>) non è del tutto sconosciuta al diritto pubblico italiano essendo stata utilizzata, nel recente passato, in diversi ambiti ufficiali:

a) per individuare il supremo rappresentante del Regno d'Italia nelle colonie d'oltremare; a titolo di esempio si può portare la l. n. 161 del 1908, con la quale veniva istituita la Colonia della Somalia italiana, al cui vertice esecutivo era posto un "governatore civile" (art. 2), nominato con decreto reale su proposta del ministro degli affari esteri. Tale governatore esercitava i più alti poteri civili e militari quali la regolazione del tasso di cambio, la determinazione dei diritti doganali, il potere di sospendere le pene e concedere la grazia (art. 9), di dirigere le operazioni militari e il corpo di polizia (art. 17)<sup>5</sup>;

b) per indicare il podestà di Roma (nominato con decreto reale su proposta del ministro dell'interno), a seguito della trasformazione del Comune di Roma in governatorato, avvenuta ad opera del r.d.l. n. 1949 del 1925;

c) per designare la massima carica all'interno della Banca d'Italia, a seguito della riforma della *governance* operata dal regime fascista con il r.d. n. 1404 del 1928 (in precedenza il più alto in grado era il direttore generale).

Ad ogni buon conto non vi possono essere dubbi sul fatto che, almeno dal punto di vista ufficiale (e quindi all'interno delle carte statutarie, delle leggi e degli atti regionali), la denominazione di "governatore", ancora espressamente prevista per il massimo dirigente di Bankitalia, non possa essere accolta per il Presidente della Regione<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Per approfondire la figura del Governatore statale si v. A. ROSENTHAL, *Governors and Legislatures: contending powers*, 1990 e i saggi contenuti in D. REDLAWSK, *The American Governor. Power, constraint and leadership*, New York, 2015.

<sup>4</sup> Il termine in lingua latina indicava inizialmente il timoniere di una nave come nel noto detto di SENECA (De Providentia 1, 4, 5) "*gubernatorem in tempestate, in acie militem intellegas*", ma già in latino si era sviluppato il senso esteso di guidatore o reggitore, anche con responsabilità politiche.

<sup>5</sup> Analoghe disposizioni sono contenute nei provvedimenti di istituzione quali colonie dell'Eritrea (dal r.d.l. n. 6592 del 1890) nonché di Tripolitania e Cirenaica (d.l. n. 99 del 1929).

<sup>6</sup> Sulla improprietà di tale appellativo v. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, VI ed., p. 63. Una vera e propria incostituzionalità per violazione dei confini della libertà statutaria è, invece, ipotizzata da P. CAVALERI, *Spigolature sui lavori preparatori dello Statuto del Veneto*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011, p. 5 ss.

Conferma di questo assunto è giunta da due delle più autorevoli istituzioni italiane.

Un primo argine all'abuso del termine è stato posto dalla Corte costituzionale in diverse decisioni:

– nella sentenza n. 106 del 2002, nella quale il Giudice delle Leggi giunge a escludere l'estensione del *nomen* Parlamento ai Consigli regionali, si afferma che la denominazione degli organi direttivi della Regione non è collocata “*in uno spazio di indifferenza giuridica*” (punto 4 in diritto);

– nella sentenza n. 306 del 2002 (punto 5 in diritto), nel negare la possibilità di affiancare alla dizione “Consigliere regionale” quella di “Deputato delle Marche”, il giudice costituzionale ricorda che per tutte le Regioni, con l'eccezione della Sicilia, il “*nomen di consigliere non è modificabile né integrabile con quello di deputato*”;

– infine, dopo avere colposamente inserito il discusso termine all'interno di un'ordinanza di estinzione di un giudizio, la n. 20 del 2011 (la quale conteneva la seguente frase: “*con memoria depositata il 23 novembre 2010 la Regione Campania ha dichiarato che, a seguito dell'avvicendamento ai vertici della Regione e della conseguente sostituzione della delibera impugnata con altra contenente la nomina del nuovo governatore, è venuto meno il proprio interesse alla decisione del ricorso*”), con la successiva ordinanza di correzione di errore materiale n. 105 del 2011, il Giudice delle Leggi rimetteva ordine nella terminologia, rammentando (anche a sé stessa) che la corretta dizione è quella di “Presidente pro-tempore della Giunta regionale”<sup>7</sup>.

Sull'argomento sono intervenuti anche i custodi della lingua italiana, gli accademici della Crusca. In un articolo pubblicato sul sito internet della prestigiosa istituzione, il linguista Vittorio Coletti ha preso una decisa posizione contro l'utilizzo giornalistico del termine governatori, definito come “improprietà istituzionale [...] frutto dell'americanomania dei nostri media”. Andando oltre l'etimologia e l'uso della lingua italiana, Coletti si spinge anche in un'analisi di tipo politologico: “L'uso e l'abuso della parola in parte rispecchiano una realtà politica e istituzionale in evoluzione (dei Presidenti di regione verso il ruolo e i poteri del *governatore* americano, delle Regioni verso una specie di stato) e il desiderio o l'ambizione non nascosti dei capi delle giunte regionali, specie dopo che il si-

---

<sup>7</sup>Questo il testo completo dell'ordinanza correttiva: “*Udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella. Considerato che, nella motivazione dell'ordinanza, al settimo capoverso, il legale rappresentante della Regione Campania, impropriamente, è stato indicato come Governatore, anziché come 'Presidente pro-tempore della Giunta regionale'; ravvisata la necessità di correggere l'errore materiale suddetto, nonostante si tratti di una mera ordinanza di estinzione del processo PQM la Corte costituzionale dispone che nella ordinanza n. 20 del 12-20 gennaio 2011 sia corretto il seguente errore materiale: nel settimo capoverso, seconda riga, della motivazione, laddove si legge «Governatore» deve intendersi 'Presidente pro-tempore della Giunta regionale'*”.

stema elettorale li ha fortemente messi in rilievo. Usando allora *governatore*, i giornali e la gente avallano un (modesto) abuso istituzionale e favoriscono un evidente progetto politico”<sup>8</sup>.

Queste ultime affermazioni appaiono poco condivisibili: per quale motivo i media dovrebbero avere interesse a sponsorizzare un simile progetto politico? Più semplicemente siamo propensi a credere che, dal punto di vista comunicativo, il termine abbia maggiore presa ed identifichi ormai, nella vulgata popolare, l’organo politico di vertice della Regione.

Quanto, invece, all’evoluzione del nostro regionalismo verso moduli più federali, non può essere revocato in dubbio che le riforme che hanno modificato l’architettura dello stato decentrato italiano, dal 1997 ad oggi (leggi Bassanini, nuovo Titolo V, l. n. 42 del 2009), non solo sono state qualificate (anche dalla dottrina costituzionalistica) in senso federalista (il federalismo amministrativo, il federalismo fiscale) ma sembrano avere portato al massimo grado di estensione di un regionalismo che è divenuto sempre più competitivo sia al livello verticale sia al livello orizzontale ampliando il divario economico-sociale tra le Regioni.

Quanto al peso specifico assunto dai “governatori” all’interno degli ordinamenti regionali e nella politica nazionale dopo la riforma del Titolo V ci apprestiamo a trattarne nei successivi paragrafi.

## *2. L’impatto dei Presidenti demo-eletti (e del simul simul) sulle istituzioni regionali*

Dopo il fallimento della Bicamerale D’Alema, l’elezione diretta del Presidente della Regione si è palesata, per il frammentato sistema partitico sorto sulle ceneri di Tangentopoli, come la sola opzione perseguibile quando si è finalmente compreso che, senza cambiarlo alla radice, il parlamentarismo assembleare consacrato dagli Statuti del 1971, non avrebbe mai potuto garantire maggioranze stabili in grado di reggere i governi regionali e provare a realizzare un indirizzo politico-programmatico.

Ciò era stato ulteriormente provato dal fatto che, non appena la norma antiribaltone introdotta dall’art. 8 della l. n. 43 del 1995 (che, di fatto, bloccava per 48 mesi le crisi di governo sanzionandole con l’autoscioglimento consiliare) aveva finito di produrre i suoi effetti, erano ricominciate le crisi dei governi regionali<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup>V. COLETTI, *Le regioni italiane non hanno governatori, ma presidenti*, in *accademiadellacrusca.it* (14 luglio 2020).

<sup>9</sup>Non si dimentichi che, prima del 1995, le regioni avevano prodotto ben 363 crisi di giunta mentre la durata media degli esecutivi regionali (considerando sia le ordinarie che le speciali) era di 524 giorni e le crisi si protraevano mediamente per 38 giorni; i dati sono tratti da S. VASSALLO-

Come era avvenuto nel 1993 con i Sindaci, la sola riforma possibile per assicurare la governabilità e restituire efficienza alle Regioni appariva quella di “fondare la responsabilità di governo sulla base di un mandato diretto dei cittadini”<sup>10</sup>.

E, prendendo come modello la l. n. 81 del 1993, all’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente di Regione non poteva che accompagnarsi la rigidità del *simul simul* che pone nelle mani del capo dell’Esecutivo lo strumento distruttivo/ricattatorio delle dimissioni e disincentiva il ricorso da parte delle assemblee legislative alla sfiducia dell’Esecutivo, pena l’autodissoluzione.

E gli effetti in termini di stabilità dell’Esecutivo della nuova forma di governo neoparlamentare, introdotta transitoriamente dall’art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 e poi confermata da tutti gli Statuti ordinari, sono stati indubbi<sup>11</sup>.

A riscontro di questa tesi analizziamo, Regione per Regione (con l’esclusione di Valle d’Aosta e Provincia di Bolzano che hanno conservato l’elezione consiliare), i dati relativi alla permanenza in carica del Presidente e alla durata della consiliatura a partire dalle elezioni del 16 aprile 2000:

**ABRUZZO:** tutti i Presidenti demoeletti hanno ultimato il loro mandato salvo Del Turco (dimessosi, il 17 luglio 2008 – 3 anni dall’elezione –, in seguito all’arresto disposto dalla Procura di Pescara per questioni inerenti alla gestione della sanità regionale) e D’Alfonso (dimessosi, il 10 agosto 2018 – 4 anni dall’elezione –, perché ha optato per il seggio senatoriale), entrambi dimissionari per ragioni non politiche ma personali.

**BASILICATA (2):** tutte le consiliature hanno visto la fine naturale del mandato con due eccezioni; la IX<sup>a</sup> si è chiusa anticipatamente per le dimissioni del Presidente D’Alfonso (al suo secondo mandato), il quale lasciava (il 24 aprile 2013) l’incarico a seguito dell’inchiesta condotta dalla Procura di Potenza sulla c.d. “rimborsopoli” (rimborsi indebitamente percepiti da assessori e consiglieri regionali) nella quale non era personalmente coinvolto. Anche la X<sup>a</sup> consiliatura è terminata prima del termine naturale per le dimissioni del Presidente Pittella, il quale (già sospeso in precedenza ai sensi della legge Severino) comunicava le proprie dimissioni al Presidente del Consiglio regionale in data 24 gennaio 2019 per il proprio coinvolgimento nelle indagini sulla sanità regionale.

**CALABRIA (2):** due casi di interruzione della consiliatura, entrambi legati ad eventi personali del Presidente demoeletto. Il primo è legato alle dimissioni del

---

G. BALDINI, *Sistemi di partito, forma di governo e politica delle istituzioni nelle regioni italiane*, in *Ist. Fed.* n. 3-4/2000, p. 533 ss.

<sup>10</sup>L. MARIUCCI, *L’elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Ist. Fed.*, n. 6/1999, p. 1155.

<sup>11</sup>Tra gli interventi più recenti di conferma di questo assunto si v. G. FERRI, *La forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Introduzione*, in Osservatorio-sullefonti.it, fasc. n. 2/2020, p. 988.

Presidente Scopelliti (29 aprile 2014), il quale era già stato sospeso dalle funzioni per la legge Severino in quanto condannato in primo grado dal Tribunale di Reggio Calabria per reati commessi quando era primo cittadino del capoluogo (2007-2010). Il secondo, recentissimo, è legato alla prematura scomparsa della presidente Santelli, deceduta dopo pochi mesi dall'elezione (15 febbraio 2020-15 ottobre 2020).

**CAMPANIA (0):** nessun evento interruttivo dei mandati presidenziali e delle consiliature.

**EMILIA ROMAGNA (1):** un unico caso di fine anticipata della consiliatura provocata dalle dimissioni del Presidente Errani (giunto al terzo mandato consecutivo), notificate l'8 luglio 2014 a seguito della condanna in secondo grado (che ribaltava l'assoluzione in primo grado) del politico emiliano per falso ideologico.

**FRIULI VENEZIA GIULIA (0):** nessun caso di fine anticipata della consiliatura regionale (nel 2018 la Presidente uscente, Debora Serracchiani, si è dimessa, il 26 marzo, dopo che il Consiglio era già stato sciolto per scadenza naturale).

**LAZIO (2):** si sono registrati due casi di termine anticipato della consiliatura, entrambi determinati da dimissioni del Presidente *pro tempore* e provocate dall'emergere di "scandali" e contestuali indagini della magistratura riguardanti il capo dell'Esecutivo o i partiti della coalizione al governo. Le prime, in ordine temporale, sono state le dimissioni di Piero Marrazzo (27 ottobre 2009), coinvolto in una torbida vicenda di sesso trasgressivo e di ricatti da parte di appartenenti all'arma dei Carabinieri. È stata costretta alle dimissioni anche la Presidente che ha preso il posto di Marrazzo, Renata Polverini, dimessasi il 12 marzo 2013 a seguito del coinvolgimento di numerosi consiglieri dei gruppi di maggioranza nella c.d. "rimborsopoli" laziale.

**LIGURIA (0):** nessun caso di fine anticipata della consiliatura regionale.

**LOMBARDIA (1):** solo la IX consiliatura ha visto un'interruzione anticipata, provocata, il 26 ottobre 2012, dalle dimissioni della maggioranza dei consiglieri regionali (74 su 80) *ex art.* 126, comma 4 (sulle quali si v. *supra*, cap. IV, § 5.8) che hanno altresì comportato la fine del quarto mandato consecutivo del Presidente Roberto Formigoni.

**MARCHE (0):** nessun caso di fine anticipata della consiliatura regionale.

**MOLISE (2):** del tutto anomala la situazione in Molise ove l'anticipata chiusura della consiliatura (nel 2001 e nel 2013) è stata la conseguenza dell'annullamento da parte della magistratura amministrativa delle elezioni del 2000 e del 2011.

**PIEMONTE (1):** similmente a quanto avvenuto in Molise anche in Piemonte si è verificato solo un caso di ricorso anticipato al voto per l'annullamento, da parte degli organi di giustizia amministrativa, delle elezioni del 9 aprile 2010 (in questo caso si trattava di liste collegate al Presidente Cota che, illegittimamente, non avevano raccolto le firme); i tempi dei giudizi si sono inspiegabilmente allungati e le elezioni si sono svolte solo il 25 maggio 2014.

**PUGLIA (0):** nessun caso di fine anticipata della consiliatura regionale.

**SARDEGNA (1):** dopo l'introduzione dell'elezione diretta si registra solo un caso di cessazione anticipata della consiliatura, a seguito delle dimissioni presentate dal Presidente, Renato Soru (il 25 novembre 2008), furibondo per la mancata approvazione della legge urbanistica regionale da parte del Consiglio regionale.

**SICILIA (2):** due i casi di scioglimento funzionale nel periodo considerato, entrambi legati alle dimissioni presentate dal Presidente demoeletto. Il 26 gennaio 2008 è Salvatore Cuffaro a dimettersi dalla carica di Presidente a causa della condanna in primo grado per favoreggiamento nei confronti di esponenti di Cosa Nostra (la condanna diventerà definitiva nel 2011). Anche il suo successore, Raffaele Lombardo, è costretto a dimettersi, il 31 luglio 2012, in quanto imputato per concorso esterno in associazione mafiosa (processo ancora in corso).

**TOSCANA (0):** nessun caso di fine anticipata della consiliatura regionale.

**UMBRIA (1):** un solo precedente di termine anticipato della consiliatura, risalente al 2019 quando la Presidente Marini si è dimessa per presunte irregolarità commesse in concorsi per assunzioni in ambito sanitario.

**VENETO (0):** nessun caso di fine anticipata della consiliatura regionale e due soli presidenti dal 1995 ad oggi (Galan e Zaia, entrambi giunti al terzo mandato consecutivo).

In conclusione, mentre in 6 Regioni ordinarie su 15 e in una speciale (sulle 3 considerate) le consiliature sono sempre giunte a scadenza naturale del mandato, le situazioni che hanno portato ad elezioni anticipate sono così riassumibili:

<i>Numero di casi</i>	<i>Regioni coinvolte</i>	<i>Cause</i>
3	Piemonte, Molise	Annullamento elezioni da GA
8	Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Sicilia, Umbria	Dimissioni del Presidente per coinvolgimento in indagini/condanna riportata
3	Basilicata, Lazio, Lombardia	Dimissioni Presidente ovvero dimissioni <i>ultra dimidium</i> dei consiglieri per indagini legate alla c.d. "rimborsopoli"
1	Abruzzo	Dimissioni Presidente a seguito di opzione per un seggio parlamentare
1	Calabria	Morte del Presidente demoeletto
1	Sardegna	Dimissioni del Presidente per contrasto con la propria maggioranza

Mi sembra interessante notare come solo nei casi che hanno portato ad elezioni anticipate in Sardegna (provocate dalle dimissioni Soru del 2008) e Lom-

bardia (causato dalle dimissioni *ultra dimidium* dei consiglieri regionali nell'ottobre 2012), lo scioglimento funzionale sia stato il prodotto, rispettivamente, di una lacerazione del rapporto tra Presidente e maggioranza consiliare ovvero di una crisi interna alla coalizione di partiti che appoggiava l'Esecutivo (come avveniva prima delle riforme degli anni Novanta).

Ma gli effetti indiretti dell'elezione diretta (e, non dimentichiamolo, del *simul simul*<sup>12</sup>) non si arrestano alla sola stabilità dell'Esecutivo e al governo di legislatura:

a) in primo luogo, è innegabile che sia mutato il rapporto di forza tra governo regionale e Consiglio: l'esame dello "statuto materiale"<sup>13</sup> sembra evidenziare come l'accresciuta invadenza (se non preminenza) dell'Esecutivo non si limita alla determinazione delle linee di indirizzo politico e alla scelta degli obiettivi strategici da perseguire durante la consiliatura<sup>14</sup> ma si estende anche alla legislazione.

Se pure la funzione legislativa regionale è di competenza esclusivamente consiliare, sempre più la legislazione nasce e si definisce all'interno degli apparati amministrativi regionali dipendenti dalla Giunta, ricevendo, nel passaggio consiliare, solo limitate correzioni, spesso non decisive e formali.

L'assemblea regionale, ancor più del parlamento nazionale, si limita, nella maggior parte dei casi, a ratificare senza apportare significative modifiche i testi normativi provenienti dalla Giunta. Inoltre, si osservi che, anche dal punto di vista quantitativo, i Consigli, pur potendo legiferare su nuove materie rispetto al periodo anteriforma, hanno diminuito fortemente, rispetto agli anni Ottanta, la propria produttività<sup>15</sup>.

La "marginalizzazione" dei Consigli regionali è il frutto di molteplici fattori, tra i quali il mutamento della forma di governo è senz'altro il più impattante ma non è il solo. Accanto all'elezione diretta e alla personalizzazione della politica, altrettanto decisivi appaiono:

– l'attuale conformazione del sistema partitico sia nazionale che regionale, sempre più destrutturato, personalizzato e interessato solo alla comunicazione mediatica<sup>16</sup>;

<sup>12</sup> Sulla forza stabilizzatrice del *simul simul* si rinvia a R. BIN, *Lettera di un talebano ad un fariseo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali.it* (7 ottobre 2003), p. 1.

<sup>13</sup> Sul concetto di "statuto materiale" si rinvia a Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, 2000, p. 69 ss.

<sup>14</sup> Individuano nel Presidente della Giunta il vero *dominus* dell'indirizzo politico regionale P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2016 (IV ed), p. 232, i quali rilevano come la rappresentatività politica del Consiglio sia stata depotenziata alla luce della rigidità del modello basato sul *simul stabunt simul cadent*.

<sup>15</sup> Ha osservato R. BIN, *Le Regioni, tra elezioni e anniversari*, in *Le Regioni*, n. 4/2019, p. 975 che l'attività normativa delle Regioni si è ridotta a "poche leggi, poco innovative, con poco spazio di autonomia".

<sup>16</sup> Ha osservato I. DIAMANTI, *Mappe e colori dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro...*

- la storica debolezza delle articolazioni regionali dei partiti;
- il mancato rafforzamento, ad opera degli Statuti, delle funzioni di controllo delle assemblee regionali;
- la forte frammentazione consiliare<sup>17</sup>.

Resta, in conclusione, il fatto che, nonostante i legislativi regionali abbiano gli strumenti per intervenire sull'indirizzo politico regionale, correggendo o integrando le proposte (soprattutto a carattere normativo) provenienti dalla Giunta, raramente si spingono a farlo in modo sostanziale, mantenendo una sorta di timore reverenziale nei confronti dell'Esecutivo ed anche dei dirigenti apicali dell'amministrazione.

b) Ulteriori, rilevanti conseguenze si sono riverberate sul rapporto tra governo regionale e consiglieri (soprattutto di maggioranza) che ha visto un ribaltamento dei rapporti di forza: se, prima del 1999, il "singolo consigliere aveva perciò un potere di condizionamento e di ricatto sul Presidente e gli assessori, che gli permetteva di esercitare una sostanziale influenza sullo svolgimento dell'attività amministrativa diretta alla cura di interessi particolari (quelli dei suoi elettori)"<sup>18</sup>, oggi questo potere del singolo consigliere risulta depotenziato perché la Giunta può tranquillamente fare a meno di lui.

Diventa quindi molto più complicato per il "peone" mantenere l'appoggio da parte dei gruppi che ne hanno favorito l'elezione ed avere buone chance di rielezione per la quale, nei vigenti sistemi elettorali, possono essere necessarie migliaia di preferenze.

c) *Last but not least*, l'elezione diretta ha recato come prodotto la preminenza politica e giuridica del Presidente nei confronti degli altri componenti della Giunta (su cui ampiamente ci siamo soffermati *supra*, nei capitoli 3 e 6), che è stata accentuata dalla facoltà di nominare assessori esterni (non consiglieri) e da un aumento delle deleghe trattenute alla Presidenza in rilevanti settori dell'amministrazione (soprattutto nelle Regioni più piccole)<sup>19</sup>.

---

*tricolore*, Bologna, 2009, p. 227 che "Oggi, i partiti vecchi e nuovi hanno ridimensionato il rapporto con il territorio. In parte si sono 'cartellizzati', integrandosi nelle istituzioni, nel governo, nei centri di potere e della comunicazione. Hanno preferito ridurre il peso della mediazione organizzativa e della partecipazione nella società e nel territorio, valorizzando il ruolo dei media e la personalizzazione".

<sup>17</sup> Nell'attuale consiliatura del Consiglio regionale della Lombardia (XI) sono attivi 10 gruppi (oltre al Misto che conta 4 consiglieri) dei quali 4 sono monocomponente. Su questo aspetto, si v. M. RUBECHI, *Le regole del gioco. Forma di governo e sistema elettorale regionale*, in *ForumQuaderniCostituzionali.it* (16 novembre 2009), p. 18 ss.

<sup>18</sup> Si vedano, su questo aspetto, le acute osservazioni di G. PITRUZZELLA, *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, fasc. n. 6/2004, p. 1239 ss.

<sup>19</sup> Si vedano, in merito, le interessanti analisi politologiche di B. BALDI, *Dal modello neoparlamentare a quello presidenziale?*, cit., p. 472 ss.

Lo spazio di autonomia degli assessori (totalmente privi di rilevanza esterna) si è di molto ridotto anche perché si è spostato sul Presidente l'esercizio del potere governante e quindi la determinazione dell'indirizzo politico.

La Giunta non è stata, invece, del tutto spazzata via sia perché mantiene un ruolo decisivo nella fase di attuazione dell'indirizzo politico dettato dal Presidente sia perché l'eterogeneità delle coalizioni elettorali obbliga a conservare un luogo di mediazione tra i partiti che compongono la maggioranza.

### 3. La centralità dei Presidenti/governatori nella gestione della pandemia Covid-19

Per molti anni, dopo l'introduzione dell'elezione diretta del Sindaco nel 1993, l'incarico di primo cittadino direttamente eletto ha consentito ad alcuni politici locali (da Rutelli a Veltroni, da Bassolino a Renzi) di avere grande notorietà e di sfruttare i successi acquisiti grazie al buon governo locale per proporsi come *leader* di primo piano sulla scena politica nazionale.

Il ruolo di Presidente di Regione non ha, invece, rappresentato un trampolino di lancio nella carriera politica, anzi in qualche caso indagini penali riguardanti la sanità regionale, i rimborsi spese dei consiglieri o vicende personali hanno portato ad un'ingloriosa ed anticipata conclusione della medesima durante il mandato.

Non sono però mancate delle eccezioni come la parabola di Pier Luigi Bersani che lasciò (dopo tre anni, nel 1996) la Presidenza della Regione Emilia-Romagna per assumere l'incarico di ministro dell'Industria, commercio e artigianato nel Governo Prodi I ed iniziare l'ascesa alla segreteria del proprio partito.

Nel secondo decennio del XXI secolo la stella dei Presidenti di regione sembra destinata a spegnersi: in un libro del 2015 dall'emblematico titolo "*Governatori. Così le Regioni hanno devastato l'Italia*", Goffredo Buccini (giornalista del Corsera) descrive la parabola di dieci Presidenti (da Formigoni a Galan, da Marrazzo a Crocetta) la cui carriera politica si è arrestata in concomitanza con il mandato alla guida della Regione (per molti di essi a causa del coinvolgimento in indagini penali), i quali assurgono, nel filo narrativo, a simboli del cattivo funzionamento e degli squilibri del regionalismo italiano.

In un saggio del 2016 dedicato alla democrazia del *leader*, Mauro Calise imputava la minore visibilità mediatica dei Presidenti delle Regioni rispetto ai Sindaci al fatto che i primi sono privi "di spazi identitari e mediatici facilmente riconoscibili dal grande pubblico"<sup>20</sup>.

Sono passati solo cinque anni ma il quadro sembra totalmente mutato: i Presidenti di Regione sono oggi talmente popolari e riconoscibili che sono nominati

---

<sup>20</sup> M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016, p. 120.

segretari del proprio partito in grave crisi di consensi (Zingaretti nel 2019) oppure vengono identificati come possibili candidati alla presidenza del Consiglio (Zaia).

A supporto di questa deduzione si può portare il sondaggio apparso sull'Atlante politico di agosto 2020 della società demoscopica Demos<sup>21</sup>, secondo cui, tra i primi 10 leader politici per gradimento, si contavano ben 3 Presidenti di regione (Zaia, De Luca e Bonaccini) e il Presidente della Regione Veneto sarebbe secondo, in ordine di apprezzamento, al solo Presidente del Consiglio.

Altrettanto significativo il successo riportato dalle liste personali dei candidati Presidenti<sup>22</sup> alle elezioni regionali del 22 settembre 2020.

<i>Candidato</i>	<i>% lista del Presidente</i>
De Luca (Campania)	13,3%
Emiliano (Puglia)	8,2%
Toti (Liguria)	22,6%
Zaia (Veneto)	44,6% (più votata in Regione)

Da ultimo, la SWG nel pubblicare i dati del sondaggio del marzo 2021 sull'efficacia dell'operato dei Presidenti di Regione (che ha visto al primo posto il veneto Zaia con il 79% di gradimento) evidenziava che "Nel diffuso clima di incertezza e apprensione il livello di polemica si è abbassato e le persone si sono affidate agli amministratori più di quanto lo facessero di solito. Ne risulta una crescita generalizzata del gradimento dei governatori, con poche eccezioni".

Da cosa è stata prodotta questo repentina inversione di rotta?

Sulle pagine dei quotidiani nazionali, i commentatori politici sono univoci nel ritenere che la rivoluzione sia legata al ruolo svolto dai Presidenti nel contrasto alle ondate epidemiche causate da SarsCov-2: presenti, concreti e sussidiari rispetto ad un potere centrale sentito come lontano e latitante.

Si legga, a titolo di esempio, quanto scriveva, sul Foglio del 19 ottobre 2020, il suo direttore (Cerasa): "I nuovi assetti istituzionali determinati dalla progressione della pandemia hanno dato un contributo importante all'affermazione delle leadership regionali e l'effetto di questa piccola rivoluzione non è solo aver messo, mai come oggi, nelle mani dei governatori il destino delle proprie regioni, anche a costo di creare un'Italia a più velocità, ma è anche aver reso le figure

<sup>21</sup> Atlante politico 29 agosto 2020, n. 89, consultabile nel sito [www.demos.it](http://www.demos.it).

<sup>22</sup> Osserva, in modo condivisibile, S. CAFIERO, *I "Governatori" e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre 2020*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, p. 504 che "la presenza di 'liste del governatore' nella coalizione che sostiene un certo candidato è contemporaneamente un indicatore del consenso personale di cui egli gode e uno strumento di consolidamento di quest'ultimo".

dei presidenti di regione dei soggetti politici cruciali anche per determinare alcune dinamiche delle politiche nazionali”<sup>23</sup>.

Anche i politologi sembrano di eguale avviso; così opina Musella: “Ai tempi del coronavirus, anche per le ampie competenze che la Costituzione affida alle Regioni in ambito sanitario, diventano i difensori delle loro terre. E proprio come negli Stati Uniti, dove abbiamo assistito spesso agli scontri tra il presidente Trump e il governatore Cuomo, i governatori nostrani hanno conteso la scena politica al capo del governo nazionale, con sortite che hanno attratto l’attenzione mediatica”<sup>24</sup>.

Da parte dei costituzionalisti si è, altresì, evidenziata la pericolosa spinta centrifuga emergente dall’esercizio del potere di ordinanza a livello regionale nel primissimo periodo emergenziale; afferma, tra gli altri, Staiano: “i Presidenti delle Regioni non si acconciano a tenersi entro i confini tracciati dal d.l. n. 19 del 2010, e definiscono proprie ‘politiche dell’emergenza’ non sempre congruenti con gli orientamenti nazionali, per assecondare le pressioni provenienti dai rispettivi territori e, più genericamente, per assurgere a risorsa e presidio della sicurezza dei ‘popoli’ regionali”<sup>25</sup>.

Invero, a chi scrive pare che le Regioni e i loro Presidenti si siano limitate a riempire il vuoto che il Governo nazionale ha consapevolmente lasciato: nel corso della prima ondata epidemica (primavera 2020), se pure le misure di contenimento della pandemia – con le quali si sono drasticamente ristrette le libertà di circolazione, religione e iniziativa economica – sono state applicate sull’intero territorio nazionale, tuttavia non vi è stata chiamata in sussidiarietà da parte statale sulla gestione amministrativa del sistema sanitario<sup>26</sup>.

Al contrario, le Regioni, che dagli anni Novanta amministrano la sanità regionalizzata, hanno affrontato in solitaria autonomia le enormi difficoltà di approvvigionamento di materiali (mascherine, camici, caschi CPAP, ventilatori mecca-

<sup>23</sup> Leggibile all’indirizzo [www.ilmagazine.it/politica/2020/10/19/news](http://www.ilmagazine.it/politica/2020/10/19/news); in termini analoghi l’articolo di S. MESSINA, *Concreti, vincenti e vicini ai cittadini: perché i governatori hanno successo*, in *La Repubblica.it* del 19 giugno 2020.

<sup>24</sup> F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2020, p. 127. In termini analoghi S. CAFIERO, *I “Governatori” e la pandemia*, cit., p. 516, ad avviso del quale: “L’emergenza sanitaria, proiettando i leader regionali al centro della scena nazionale e dell’attenzione mediatica, in ragione delle rilevanti competenze riconosciute alle Regioni in materia di tutela della salute, ha dunque impresso un’ulteriore accelerazione ad un fenomeno già in atto, conferendogli evidenti connotazioni di stampo populistico-plebiscitario e, proprio in questo modo, rendendolo più visibile all’opinione pubblica”.

<sup>25</sup> S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 543.

<sup>26</sup> A tal proposito il Presidente del Consiglio, Conte, l’11 marzo 2020, affermava all’AGI: “Non c’è la minima efficacia nell’avocare a livello centrale le competenze delle Regioni. Sottrarre competenze alle Regioni sarebbe un errore. Sarebbe disfunzionale, non lo si può fare a emergenza in corso”.

nici etc.) nonché la mancanza di posti letto nelle terapie intensive e di personale medico/infermieristico (ad aiutare il sistema sanitario lombardo sono giunti medici ed infermieri non solo dal resto della penisola ma anche cubani, russi e albanesi)<sup>27</sup>.

Pochi e insufficienti gli aiuti concreti giunti dallo Stato, che si è limitato a introdurre le draconiane (ma uniche disponibili) misure di contenimento epidemico basate sulla limitazione della circolazione delle persone.

E, usciti dalla prima ondata, il d.l. n. 33 del 2020 ha consentito alle ordinanze dei Presidenti di introdurre sul territorio regionale “*misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo articolo 2*”. Facoltà che, da alcuni Presidenti, è stata usata con grande larghezza (emblematico il caso della riapertura delle discoteche, sia pure con alcune limitazioni, nella maggioranza delle Regioni nonostante il contrario avviso del CTS statale), confidando nella “morte clinica” del virus, il quale, invece, continuava a circolare nella popolazione, attendendo l’autunno per colpire nuovamente. E l’attivismo presidenziale non si è attenuato nemmeno nel corso della seconda (ottobre-dicembre 2020)<sup>28</sup> e della terza ondata epidemica (febbraio-aprile 2021). Non si dimentichi, peraltro, che a partire dall’entrata in vigore del d.l. 7 ottobre 2020, n. 125 le Regioni hanno potuto introdurre in autonomia solo ordinanze contenenti misure più “restrittive” di quelle statali mentre per quelle “ampliative” (ossia che alleggeriscono le restrizioni) si è resa necessaria la previa intesa con il Ministro della salute.

La titolarità dei Presidenti regionali ad individuare misure di contenimento dell’epidemia è stata, peraltro, corroborata dalla nomina a soggetti attuatori per

---

<sup>27</sup> Ha correttamente osservato F. PALLANTE, *Il Servizio sanitario regionale piemontese di fronte alla pandemia da COVID-19*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 2/2020, che la risposta all’emergenza sanitaria “nelle diverse Regioni è risultata altresì condizionata, in modo altrettanto decisivo, dalle scelte compiute dai vertici politici e amministrativi regionali per far fronte all’emergenza stessa, in un quadro generale in cui è mancata una reale capacità di coordinamento da parte delle competenti autorità statali. In particolare, determinanti sono risultate le decisioni assunte in ordine a questioni quali l’isolamento dei focolai, il monitoraggio e l’assistenza domiciliare dei soggetti sintomatici, la ricerca dei malati tramite campagne di tamponamento diagnostico, il tracciamento delle persone riscontrate positive, i protocolli di ammissione e dimissione ospedaliera, l’adeguata fornitura di dispositivi di protezione individuale al personale sanitario, l’apertura delle Residenze sanitarie assistenziali (Rsa) ai malati di Covid-19 non più bisognosi di ospedalizzazione, la ricerca e il tracciamento dei positivi asintomatici, ecc.”.

<sup>28</sup> Caso emblematico ne è l’ordinanza n. 407 emessa il 27 ottobre 2020 dal Presidente della Regione Puglia Emiliano che, provvedendo in modo più restrittivo rispetto al dPCm 24 ottobre 2020, imponeva la didattica digitale integrata per tutte le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado. Detta ordinanza era impugnata avanti i Tar Bari e Lecce che hanno adottato decisioni contrastanti (l’uno rigettando le censure e l’altro accogliendole parzialmente), a seguito delle quali il Presidente regionale ha adottato l’ordinanza 6 novembre 2020, n. 413 con cui si è demandata alle famiglie la scelta tra didattica in presenza o a distanza. Su questa vicenda cfr. M. PIERRI, *Il bilanciamento tra diritto alla salute e all’istruzione ai tempi del Covid-19, tra poteri del Governo e dei “Governatori”*: il caso della Puglia, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2020 p. 121 ss.

il coordinamento degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza virale (ord. c.d.p.c. 6 febbraio 2020, n. 630). È utile, in proposito, esaminare la composizione delle strutture delle Unità di crisi<sup>29</sup> che sono state costituite in tutte le Regioni per fornire supporto al soggetto attuatore (ovvero al Presidente); ebbene, le scelte sono state differenziate:

a) in alcune Regioni (ad esempio in Emilia-Romagna<sup>30</sup> e Veneto<sup>31</sup>) nelle Unità di crisi sono stati inseriti anche gli assessori maggiormente coinvolti nel contrasto all'epidemia (salute e protezione civile);

b) in altri contesti (ad esempio in Lombardia<sup>32</sup>, Calabria<sup>33</sup> e Toscana<sup>34</sup>) la struttura di crisi è stata composta esclusivamente dal Presidente e dai dirigenti delle direzioni generali maggiormente interessate;

c) in altri casi (come in Piemonte<sup>35</sup>) nella struttura sono stati inseriti, oltre ad alcuni dirigenti amministrativi, gli assessori alla salute e alla protezione civile ma non il Presidente.

Del potere di ordinanza presidenziale legato all'epidemia abbiamo ampiamente dato conto *supra* (cap. V, § 11) ma, in questa sede, riteniamo debba essere sottolineato il carattere spiccatamente monocratico assunto nell'esercizio di questo potere: mentre i tanto criticati d.P.C.m. prevedevano quantomeno la partecipazione al loro procedimento di adozione di altri componenti della compagine governativa (proposta del Ministro della salute, pareri obbligatori dei Ministri

<sup>29</sup> Si vedano, in proposito, gli approfondimenti condotti, nei all'interno delle pagine di *openpolis.it* sulla gestione a livello regionale della macchina dell'emergenza.

<sup>30</sup> Ove la struttura, istituita con d.P.G.r. 28 febbraio 2020, n. 25, è stata composta di soli sette membri, di cui tre politici (il Presidente e gli assessori con delega alle politiche della salute e alla protezione civile), due dirigenti apicali e due rappresentanti del sistema delle autonomie (uno di Anci e uno di Upi).

<sup>31</sup> Disposta con d.P.G.r. 21 febbraio 2020, n. 23.

<sup>32</sup> La struttura è stata istituita con un decreto del segretario generale della Giunta (n. 3287 del 12.3.2020) e già questo rappresenta un'anomalia; altrettanto eccentrico (rispetto alle altre regioni) il fatto che l'unità sia composta da un numero molto grande di soggetti, 154, dei quali 90 interni all'amministrazione regionale.

<sup>33</sup> Istituita con ordinanza del Presidente della Regione Calabria 10 marzo 2020, n. 4. Si tenga, peraltro, presente che la sanità calabrese è da tempo commissariata e che, con il d.l. n. 35 del 2019 (c.d. salva Calabria), è stato nominato un commissario diverso dal Presidente regionale, cui sono stati affidati poteri straordinari, tra i quali quello di sostituire i direttori generali delle aziende sanitarie e ospedaliere. Tale situazione si è perpetrata sino ai primi di novembre 2021 quando il neoeletto Presidente regionale, Occhiuto, è stato nominato dal Consiglio dei ministri nuovo commissario.

<sup>34</sup> Ordinanza del Presidente della Giunta del 4 marzo 2020. Da notare che, in un secondo momento (26 ottobre 2020) alla struttura sono stati aggregati anche gli assessori alla protezione civile e al diritto alla salute.

<sup>35</sup> La struttura è stata prevista dal d.P.G.r. 22 febbraio 2020, n. 20.

dell'interno, della difesa e dell'economia) e la previa consultazione dei Presidenti delle Regioni interessate dai provvedimenti (o il Presidente della Conferenza stato-regioni), per le ordinanze presidenziali anti-Covid non si è previsto, nei decreti-legge abilitanti (nn. 6, 19 e 33 del 2020), alcun obbligo coinvolgimento di altri soggetti.

E, volgendo l'analisi ai preamboli delle ordinanze emanate durante la crisi pandemica, sembrerebbe che il coinvolgimento di altri soggetti istituzionali (Giunta, assessori, Consiglio) ovvero dei rappresentanti degli enti locali nel procedimento di formazione degli atti di contenimento epidemico sia stato prossimo allo zero<sup>36</sup>.

Invero, appare impensabile che i Presidenti abbiano preso in totale solitudine le decisioni inerenti all'adozione delle (copiose e frammentarie<sup>37</sup>) ordinanze contingibili e urgenti<sup>38</sup> ed è ragionevole pensare che il loro contenuto, frutto del lavoro istruttorio delle unità di crisi, di *task-force* e/o di comitati scientifici appositamente istituiti<sup>39</sup>, sia stato oggetto di condivisione quantomeno con gli assessori con delega alla sanità o alla protezione civile oltre che con i componenti dell'Unità di crisi regionale.

Una prova inoppugnabile di tale coinvolgimento è data dall'Abruzzo ove, a partire dall'ordinanza n. 10 del 18 marzo 2020, le ordinanze presidenziali per la gestione e la prevenzione dell'emergenza recano, in calce, anche le firme dell'assessore alla salute ovvero di altri assessori (attività produttive, sport, agricoltura, urbanistica) in relazione alla materia di volta in volta trattata dal provvedimento. Ciò fa pensare ad una sorta di controfirma da parte dell'assessore di volta in volta competente che condivide la responsabilità, soprattutto politica, dell'atto.

Ma quello dell'Abruzzo resta un caso isolato: per le altre Regioni resta, invece, almeno sul piano squisitamente formale, la volontà di intestare al solo Presidente la gestione regionale dell'emergenza, assumendone oneri (in termini di responsabilità) ma anche onori (in caso di buona riuscita).

---

<sup>36</sup> Si v. in tal senso G. VERDE, *La Regione Siciliana e la definizione delle misure per limitare il diffondersi della pandemia da Coronavirus Covid-19*, in Osservatorio sulle fonti.it, fasc. speciale/2020, p. 666, il quale, pur limitando la propria osservazione alla Sicilia parla di "interpretazione del ruolo presidenziale in senso assolutamente monocratico".

<sup>37</sup> Secondo i dati riportati da F. MUSELLA, *I poteri di emergenza*, cit., p. 132, tra il 23 febbraio e il 30 aprile 2020 sono state emanate 492 ordinanze, con la maglia rosa attribuibile al Presidente abruzzese che ha adottato 49 atti.

<sup>38</sup> Per una ricostruzione complessiva del fenomeno, da ultimo, si v. G. LAVAGNA, *Il Covid 19 e le Regioni. Uso e "abuso" delle ordinanze extraordinem dei Presidenti regionali*, in Federalismi.it (14 luglio 2021).

<sup>39</sup> I documenti redatti da questi organi di supporto sono sovente espressamente richiamati nei preamboli delle ordinanze per giustificare la ragionevolezza dell'atto amministrativo sindacabile avanti al Tar. Talvolta si evidenzia che la proposta è giunta da uno di questi organi: così le ordinanze contingibili della Valle d'Aosta recano tutte l'indicazione che la proposta è giunta dall'Unità di crisi (si prenda, ad esempio, l'OPR 15 marzo 2020, n. 111).

Analoghe considerazioni si possono sviluppare in relazione alla partecipazione degli enti locali alla formazione della decisione politica: certamente il coinvolgimento di sindaci delle grandi città e di presidenti di provincia ovvero di ANCI e di UPI non è mancato ma solo raramente se ne può rinvenire traccia nei preamboli delle ordinanze.

Un caso che si può riportare è quello dell'ordinanza pugliese 26 marzo 2020, n. 88 che espressamente indica, nelle premesse, la condivisione del contenuto del provvedimento all'interno di un tavolo tecnico nel quale sedevano i presidenti di provincia e i sindaci delle città capoluogo<sup>40</sup>; parallelamente, nel comunicato stampa regionale con il quale veniva annunciata la pubblicazione dell'atto, il Presidente Emiliano dichiarava che erano state recepite "le istanze arrivate da sindaci, presidenti delle province e partenariato che avevano espresso l'esigenza di misure più stringenti rispetto a quelle nazionali per arginare la diffusione dei contagi in vista delle festività".

I Presidenti in carica hanno, inoltre, cavalcato abilmente la situazione di massima esposizione mediatica sul piano della comunicazione: attraverso conferenze stampa e dirette *Facebook*<sup>41</sup> giornalieri sui siti istituzionali (ma anche personali) hanno aggiornato sulla situazione epidemiologica e sulla capacità di risposta del SSR, anticipato e giustificato le linee di azione del governo regionale (soprattutto se più restrittive di quelle nazionali), biasimato comportamenti inopportuni e tranquillizzato i concittadini impauriti, polemizzato con il Governo nazionale e con le altre Regioni.

Come è stato evidenziato<sup>42</sup>, attraverso queste modalità comunicative "i vertici degli esecutivi regionali hanno inteso porsi nelle condizioni di comunicare direttamente con i cittadini, rafforzando l'immagine – del resto sottesa alla stessa elezione diretta del Presidente della Giunta – di un rapporto con la comunità regionale di carattere immediato, perché privo di intermediazione partitica e fondato unicamente sul consenso riconosciuto alla persona del presidente".

E, nelle Regioni in attesa di rinnovare Presidente e Consigli (le elezioni del 2020 sono state rinviate, per motivi epidemici, da maggio a settembre), queste conferenze hanno, di fatto sostituito, la campagna e la comunicazione elettorale.

---

<sup>40</sup>Questo il passaggio nelle premesse dell'ordinanza: "Visti gli esiti del tavolo tecnico con ANCI, UPI, i Sindaci dei capoluoghi di Provincia, i Presidenti di Provincia, il partenariato istituzionale rappresentato dai sindacati maggiormente rappresentativi e dalle organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative, i quali hanno richiesto l'adozione di misure di contenimento del contagio ulteriori rispetto a quelle vigenti in zona rossa".

<sup>41</sup>Sulle strategie e sull'attivismo social dei Presidenti di Regione si vedano A. ALTINIER-A. D'ANGELO, *Coronavirus: i presidenti delle regioni alla prova di Facebook*, in Youtrend.it (2 aprile 2020), che analizzano le strategie di comunicazione attuate dai Presidenti di Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Puglia e Veneto.

<sup>42</sup>S. CAFIERO, *I "Governatori" e la pandemia*, cit., p. 509.

A ciò aggiungasi la partecipazione a trasmissioni televisive in tutte le fasce orarie, l'utilizzo di un linguaggio diretto e comprensibile, un atteggiamento *super partes* da imparziali rappresentanti di tutti i cittadini della Regione, tutti elementi che hanno contribuito a rafforzare l'immagine dei Presidenti come uomini di governo competenti e al servizio dei loro concittadini.

D'altro canto, le restrizioni all'attività politica legate al *lockdown* hanno totalmente escluso i legislativi regionali (già ordinariamente subordinati al dinamismo e all'iniziativa degli esecutivi) da ogni capacità di interlocuzione e di presenza sulla scena politica, lasciando, di fatto al personalismo dei Presidenti, "pieni poteri", come si conviene in una situazione di guerra.

Vi è, infine, un ulteriore aspetto da prendere in considerazione, che attiene all'ambiguo (perché di difficile decifrazione) ruolo di rappresentante dell'unità regionale di cui abbiamo trattato nel capitolo V.

Appare, infatti, evidente che il contrasto alla pandemia è stato condotto dal Presidente nell'interesse indiviso di tutta la collettività regionale, prescindendo da caratterizzazioni ideologiche e slogan politici. Nel difendere la salute pubblica, chiamato a prendere decisioni scarsamente popolari (le restrizioni alle libertà dei cittadini), il capo del governo regionale non ha avuto come punto di riferimento il programma sul quale aveva vinto le elezioni ma si è posto come l'autentico – e non solo simbolico – rappresentante dell'unità regionale (art. 121, u.c., Cost.), valore supremo della comunità di riferimento.

Una volta finita l'emergenza potrà il Presidente di Regione dismettere totalmente questi panni?

#### 4. *Il posizionamento post Covid-19 del Presidente regionale nella forma di governo regionale e nell'ordinamento costituzionale*

La gestione della pandemia in ambito regionale ha contribuito non solo ad alimentare una inedita esposizione mediatica dei Presidenti di Regione, ma anche – ed è questo il profilo che maggiormente rileva in questa sede – a fornire l'occasione per pervenire ad una vistosa estensione di alcune delle caratteristiche insite nella forma di governo neoparlamentare, alcune delle quali si potrebbero considerare comunque fisiologiche del modello.

Tra di esse, possiamo annoverare:

– le torsioni personaliste, indubbiamente legate all'elezione diretta e alla crescente forza elettorale di alcuni Presidenti, testimoniata dal successo delle loro liste nelle elezioni regionali dell'ultimo biennio<sup>43</sup>;

---

<sup>43</sup> Osservava, in proposito, A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003 (29 settembre 2003) che la contaminazione tra i diversi modelli di forma di governo alla base della riforma del 1999 "non è avvenuta (come è

– la verticalizzazione delle decisioni, che ha coinvolto anche il livello nazionale ed è stata accentuata dal carattere squisitamente monocratico (se non solipsistico) delle ordinanze anti Covid;

– la preminenza non solo giuridica ma anche politica del Presidente demoeletto rispetto agli altri componenti della Giunta;

– la stabilità del governo regionale, assicurata dal *simul simul* e, in particolare, dall’arma delle dimissioni dissolutorie che il Presidente può brandire nei momenti di crisi politica e che ha sostituito il (precedente) potere di ricatto dei piccoli gruppi consiliari e dei *peones* consiliari;

– il rapporto privilegiato del Presidente regionale con il governo nazionale, legato alla partecipazione dei “governatori” all’unico vero strumento di raccordo cooperativo tra centro e periferia, ossia la Conferenza Stato-Regioni, e acuito dal fatto che nel periodo pandemico i Presidenti regionali sono divenuti, *de facto*, subcommissari all’emergenza.

Al contempo, occorre evidenziare che è soprattutto il rapporto tra governo regionale (e suo vertice) e assemblea legislativa ad essere contraddistinto (ed è un processo non nuovo ma acuitosi con la pandemia), da fenomeni che si potrebbero, invece, definire “degenerativi” o quantomeno dissonanti rispetto al modello cui pensava il revisore costituzionale del 1999:

– la frammentazione e la disomogeneità di maggioranze consiliari<sup>44</sup> che sono il frutto di cartelli elettorali amplissimi (definite come coalizioni “coatte” o “acchiappatutto”) resi necessari dalla ricerca del premio di maggioranza e che non riescono ad essere compatte dalla *leadership* presidenziale;

– la preponderanza dell’Esecutivo sul Legislativo, che si manifesta in due diversi aspetti:

a) sul versante della legislazione con Consigli che, nonostante le aumentate competenze, legiferano assai meno che negli anni Ottanta<sup>45</sup> e, parallelamente, sempre più<sup>46</sup> si limitano a ratificare (con poche correzioni) testi normativi redatti dagli apparati di Giunta;

---

più usuale) nella prospettiva di contemperare gli obiettivi caratterizzanti le varie forme di governo, ma in quella di centrarne uno solo, la concentrazione personalistica del potere, appunto”.

<sup>44</sup> Su questo aspetto si veda già F. MUSELLA, *Maggioranza e frammentazione nelle Assemblee regionali*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, p. 73 ss.

<sup>45</sup> Ad esempio, in Lombardia nella III legislatura (1980-85) sono state approvate 407 leggi mentre nella VIII (2005-10) solo 161; in Toscana nella III legislatura (1980-85) sono state approvate 429 leggi a fronte di 261 nell’VIII (2005-10); in Emilia-Romagna, nella III legislatura (1980-85) sono state approvate 228 leggi mentre nell’VIII (2005-10) scendono a 116. I dati sono tratti dai rapporti sulla legislazione consultabili nei siti istituzionali dei rispettivi Consigli.

<sup>46</sup> In realtà la crisi dei legislativi era già in atto prima della riforma del Titolo V come osserva C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti tra Stato e Regioni*, in *Studi in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, 2008, p. 1777 ss.

b) sul versante dell'attuazione dell'indirizzo politico da parte dal governo regionale con la fuga dalla legge e il frequente ricorso ad atti di giunta di diversa forza (regolamenti, delibere, direttive, linee guida etc.);

– l'assenza di un vero e proprio rapporto tra Esecutivo e Legislativo che è stata certificata dalla stessa Corte costituzionale quando (nella sentenza n. 12 del 2006) ha identificato la consonanza non in un rapporto ma in una “*presunzione*” che si traduce nella “*omogeneità dell'indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio*”. La “*armonia dell'indirizzo politico*”, che surroga il rapporto tra Presidente e Consiglio, non si forma, peraltro, per la simultanea elezione dei due organi (come sembra affermare la Consulta nella precitata decisione) ma grazie alla legge elettorale e al premio di maggioranza, che obbliga i partiti a formare un cartello che sia in grado di esprimere il vincente candidato alla Presidenza, e si regge sull'equilibrio del terrore perché i due poteri sanno di non poter utilizzare le armi a propria disposizione (dimissioni/sfiducia) perché ciò significherebbe la propria autodistruzione. E l'eventuale attivazione delle armi dissolutorie consegue all'accertamento (da parte di uno dei poteri) che l'armonia di indirizzo è svanita e non può essere ripristinata. I due poteri, dunque, svolgono le proprie funzioni in modo parallelo, con il Presidente che decide quale impulso dare all'azione di governo e quali obiettivi primari all'interno del programma di governo perseguire mentre il Consiglio non ha alcuna possibilità di modificare la rotta impostata dal *gubernator*.

Una valutazione di insieme delle caratteristiche assunte dalla forma di governo neoparlamentare qui riassunte ci induce, dunque, a ritenere che al termine del periodo pandemico (dal quale, invero, non siamo ancora del tutto usciti nel momento in cui si chiude questo lavoro) gli aspetti presidenzialistici siano ampiamente prevalenti su quelli parlamentaristici.

E, sulla base di questo ragionamento, riteniamo potrebbe costituire un correttivo a derive personaliste – che non trovano adeguate barriere nella forma di governo neoparlamentare – l'introduzione negli ordinamenti regionali dell'istituto del *recall*, che (previo adeguamento delle regole procedurali fissate negli Stati membri degli USA<sup>47</sup>) consentirebbe di sottoporre a giudizio del corpo elettorale l'operato politico di un Presidente che una debole maggioranza consiliare non si decide a sfiduciare.

Da ultimo, riteniamo di svolgere alcune osservazioni in ordine al posizionamento strategico del Presidente regionale all'interno dell'ordinamento costituzionale.

---

<sup>47</sup> Per un'analisi del funzionamento dell'istituto si rinvia a A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»: origini, evoluzione e profili di costituzionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2004, p. 1833 ss.

(i) In primo luogo, va evidenziato come, nel corso dell'emergenza, i Presidenti abbiano sperimentato inedite forme di gestione del potere, sia all'interno dell'ordinamento regionale sia nell'interazione strategica con altri soggetti istituzionali, sfruttando sino in fondo le grandi potenzialità insite nel dettato costituzionale e nella legislazione pandemica. Adesso che hanno raggiunto le proprie colonne d'Ercole e sanno come esercitare in modo più incisivo il loro ruolo di "gubernatores" si trovano di fronte ad un bivio: mantenere alto il livello dello scontro istituzionale rivendicando sempre maggiori competenze (ad esempio riproponendo il negoziato sul regionalismo differenziato) oppure rientrare gradualmente nei ranghi. Siamo certi che molti di essi, mossi da ambizioni che vanno oltre la politica regionale, opporranno resistenze ad un ridimensionamento della quota di potere conquistata.

(ii) Una seconda tematica attiene agli effetti della nuova centralità presidenziale nei rapporti Stato/Regione. In primo luogo, appare evidente che l'indubbio rafforzamento complessivo della figura del Presidente sul versante dei rapporti con le autorità centrali, sembra avere reso ancor più strategico il ruolo della Conferenza permanente Stato-Regioni, che sempre più si colloca come strumento principe per garantire l'inveramento del principio di leale collaborazione. Dopo il fallimento del progetto Renzi-Boschi non si vedono all'orizzonte riforme costituzionali per trasformare il Senato in una camera di rappresentanza degli interessi regionali e non sembra imminente neppure il varo (atteso dal 2001) della "Bicameratina" ossia l'allargamento con membri regionali della Commissione parlamentare per le questioni regionali. D'altro canto, questa esperienza ha sicuramente fortificato i Presidenti nella relazione con il Governo centrale. Inoltre, le riforme Bassanini hanno definitivamente spostato sulle Regioni il baricentro della gestione amministrativa di molti settori (sanità *in primis*) e lo Stato non sembra in grado di avocare a sé la funzione amministrativa in via sussidiaria ma, al massimo, di riprendere la funzione legislativa nelle relative materie.

(iii) Il terzo piano è interno e concerne il processo di selezione dei candidati alla Presidenza regionale e la formazione di una nuova classe politica regionale. Ci si può legittimamente domandare se tra i frutti della campagna pandemica combattuta dai governatori possa esserci la costruzione di un sistema politico regionale autonomo rispetto alle segreterie nazionali, così da concorrere alla maturazione di un processo di partecipazione democratica autenticamente connesso alle esigenze espresse in ambito locale. Una simile evoluzione non può che passare dall'introduzione di primarie obbligatorie per la scelta del candidato Presidente: è vero che la Toscana e la Calabria che le avevano previste nella legislazione elettorale sono tornate sui propri passi abolendole ma le primarie restano l'unico metodo per legittimare e rendere autoreferenziale il candidato. Del resto, i *governors* americani non sono scelti in questo modo?

La domanda finale che ci dobbiamo porre, giunti a questo punto, è la seguente: saranno in grado i Presidenti di confermare nei prossimi anni la loro po-

sizione di principale potere regionale oppure soccomberanno di fronte a riforme costituzionali neo-centraliste (da più parti politiche rappresentate come necessarie per impedire che gli squilibri economici e sociali tra le diverse Regioni si accentuino ulteriormente), all'arrivo di massicce risorse che saranno disponibili con il PNRR (che potrebbe consentire ad altri soggetti, come i Sindaci, di sottrarre consenso) e al recupero di centralità ad opera dei legislativi?

Se pure appare plausibile che, una volta esaurita la fase emergenziale, le forze centrifughe presenti nei sistemi politici regionali ricominceranno a spingere perché si ripristini un riequilibrio nel quale gli assessori, il Consiglio e i partiti siano in grado di condizionare il Presidente, cercando di spostare il pendolo verso una versione più parlamentare dell'ibrida forma di governo costituzionalizzata dalla riforma del 1999, tuttavia, i *gubernatores* resteranno organi fondamentali per governare la nave della Regione; se come comandanti o come timonieri che seguono rotte fissate da altri è, allo stato delle cose, impossibile a dirsi.



## BIBLIOGRAFIA

### *Antecedenti al 1999*

- AA.VV., *Problemi dello statuto Regionale. L'organizzazione politico-costituzionale della regione*, Firenze, 1970.
- AMATO G., *Commento allo statuto della regione Lazio*, Milano, 1972.
- ANDÒ S., *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1971, p. 961 ss.
- ANGIOLINI V., *Gli organi di governo della Regione*, Milano, 1983.
- ANGIOLINI V., *Statuti e «politica del diritto»: in tema di collegialità della giunta nelle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 1983, 760 ss.
- ARMAROLI P., *Gli statuti delle regioni*, Firenze, 1971.
- ATRIPALDI V., *L'assessore nell'esecutivo regionale*, Napoli, 1964.
- ATRIPALDI V.-BIFULCO R. (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura: cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998.
- BALBONI E.-PASTORI G., *Il Governo regionale e locale*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1996, p. 573.
- BARBERA A., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991.
- BARBERA A. (a cura di), *Elezione diretta del Sindaco*, Rimini, 1994.
- BARBERA A.-CALIFANO L., *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997.
- BARDUSCO A., *Lo stato regionale*, Milano, 1980.
- BARDUSCO A., *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enc. dir.*, Agg., II, Milano, 1998, p. 960 ss.
- BARTHOLINI S., *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, 1961.
- BARTOLE S., *Funzione di indirizzo politico e competenze amministrative della Giunta nelle Regioni ad autonomia speciale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, p. 757.
- BARTOLE S., *Giunta regionale*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 20 ss.
- BARTOLE S., *Statuti regionali*, in *Nov. D.*, Appendice VII, Torino, 1987, p. 562 ss.
- BARTOLE S., *L'ordinamento regionale*, in S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO *Le autonomie territoriali*. 1) *Le regioni*, Bologna, 1999.
- BASSANINI F., *Le Regioni a statuto ordinario nella legge 19 febbraio 1953*, in *Esperienze amm.*, 1967, n. 8, p. 26 ss.
- BASSANINI F., *L'attuazione dell'ordinamento regionale: tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, 1970.

- BASSANINI F.-ONIDA V., *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilievi critici di una vicenda parlamentare*, Milano, 1971.
- BASSANINI F.-PINTO F., *Regione – I) Organizzazione e funzioni*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVI, Roma, 1991, p. 5 ss.
- BIN R., *Le crisi di Giunta nell'esperienza della prima legislatura delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Le Regioni*, 1976, p. 425 ss.
- BIN R., *Il Presidente della Regione e la salvaguardia dell'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 1980, p. 578 ss.
- BOGNETTI G., *La divisione dei poteri*, Milano, 1994.
- CAIANIELLO V., *I rapporti fra gli organi nelle regioni a statuto ordinario*, in *Foro it.*, 1971, p. 153 ss.
- CAMILI C.-MIGLIORINI L.-TARANTINI G., *Commento allo statuto della regione Umbria*, Milano, 1974.
- CAPPELLINI A., *Le funzioni attribuite al Presidente delle Regioni a Statuto ordinario da leggi dello Stato*, in *Amministrare*, II, 1976, p. 703 ss.
- CARETTI P.-ZACCARIA R., *La regione in Toscana*, II ed., Milano, 1987.
- CARETTI P. (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, 1998.
- CARLI M., *Commento agli artt. 121 e 122*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Tomo II, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990.
- CHELI E.-DE SIERVO U.-STANCANELLI G.-SORACE D., *Commento allo statuto della Regione Toscana*, Milano, 1972.
- CHEVALLARD G., *La posizione del Presidente della Giunta regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, p. 927.
- CIAURRO G.F., *Giunta regionale*, in *Enc. giur.*, vol. XV, Roma, 1989.
- CUOCOLO F., *Commento allo Statuto della regione Liguria*, Milano, 1973.
- CUOCOLO F., *Diritto regionale italiano*, Torino, 1991.
- CUOCOLO F., *Regioni a statuto ordinario*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Vol. XIII, Torino, 1997, p. 13 ss.
- CUOMO G.-ROSSANO C., *Commento allo statuto della regione Molise*, Milano, 1973.
- D'ATENA A., *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 327 ss.
- D'ATENA A., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991.
- DE SIERVO U., *Rapporti tra gli organi di governo*, in *Problemi dello Statuto regionale: l'organizzazione politico-costituzionale della Regione: progetto di statuto, documentazione e atti del convegno*, 20 e 21 marzo 1970, p. 85, Firenze, 1970, p. 85 ss.
- DE SIERVO U., *Gli statuti delle regioni*, Milano, 1974.
- DE SIERVO U., *Le autonomie locali nel dibattito alla Costituente*, in *Il Parlamento italiano*, Vol. XIV, Milano, 1989.
- DI GIOVINE A.-PIZZETTI F., *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Le Regioni*, n. 1/1996, p. 38 ss.
- FERIOLI E., *L'esperienza della commissione bicamerale per le riforme istituzionali: rifles-*

- sioni sui profili procedurali, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 5/1994 p. 431 ss.
- FUSARO C., *La rivoluzione costituzionale*, Soveria Mannelli, 1993.
- FUSARO C., *Le regole della transizione*, Bologna, 1995.
- FUSARO C., *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. 223 ss.
- GABRIELE F., *Presidente della Regione*, in *Enc. giur.*, vol. XXIV, Roma, 1991, p. 11.
- GABRIELE F., *Le nuove norme sulla elezione e sulle competenze degli organi dei Comuni e delle Province*, Bari, 1994.
- GALIZIA M., *Sfiducia, fiducia e scioglimento nell'organizzazione regionale*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1570 ss.
- GALIZIA M., *Aspetti dell'organizzazione regionale (Note preliminari)*, in *Studi per Ambrosini*, Vol. I, Milano, 1970, p. 721 ss.
- GARRA G., *Elezione diretta del Sindaco e ordinamento comunale in Sicilia*, Milano, 1993.
- GEORGACODIS D., *Il modello organizzativo delle Regioni*, in *Confronti*, n. 6/1988, p. 17 ss.
- GIZZI E., *Manuale di diritto regionale*, III ed., Milano, 1976.
- GIZZI E., *Lo scioglimento dei Consigli regionali e l'amministrazione straordinaria delle Regioni*, Milano, 1996.
- GIACOLI-NACCI P.-MEALE G., *Commento allo statuto della regione Puglia*, 1973.
- GIOVENCO L., *L'ordinamento regionale*, Napoli, 1967.
- GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983.
- ITALIA V.-BARDUSCO A., *Commento allo statuto della regione Lombardia*, Milano, 1973.
- LEVI F., *Prime considerazioni sulla forma di governo secondo gli statuti regionali*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 2460 ss.
- LEVI F., *Commento allo statuto della regione Piemonte*, Milano, 1975.
- LIPPOLIS V.-SPEZIALE A., *La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali: novità procedurali ed elementi per un bilancio*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1994, n. 1, p. 65 ss.
- LUCIANI M.-VOLPI M., *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995.
- MASCIOCCHI G., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1995.
- MARTINES T., *Il Consiglio regionale*, Milano, 1981.
- MARTINES T.-RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, IV ed., Milano, 1997.
- MAZZAROLLI L.A., *Osservazioni sulla partecipazione del Presidente della Giunta regionale alle riunioni del Consiglio dei ministri*, in *Le Regioni*, 1999, p. 579 ss.
- MEALE G., *Principi di diritto regionale*, Bari, 1980.
- MEALE G., *L'ordinamento regionale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Vol. XIX, Padova, 1991.
- MIELE G., *La Regione*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Vol. II, Firenze, 1950, p. 252 ss.
- MOR G., *Verso un nuovo regionalismo? (Ridefinizione delle materie regionali; raccordi*

- con le autonomie locali; apparato professionale; ampliamento della potestà statutaria), in *Scritti in onore di Pietro Virga*, tomo II, Milano, 1994, p. 1151 ss.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976.
- MOSCHELLA G., *Legislazione elettorale e sistema dei partiti nella forma di governo regionale e locale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Sistemi elettorali e governo locale*, Roma, 1991, p. 45.
- NICOSIA P., *Forma di governo e questione di fiducia nell'ordinamento delle Regioni di diritto comune*, in *Nomos*, 1991, p. 45 ss.
- NICOTRA I., *Brevi considerazioni sulla legge elettorale dei consigli regionali: violazione ed elusione della Costituzione?* in *Quad. reg.*, n. 3/1994, p. 1007 ss.
- PALADIN L., *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1964.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, I ed., 1973.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, VI ed., 1997.
- PASTORI G., *Il caso della regione Lombardia*, in F. SIDOTI (a cura di), *L'organizzazione e il personale delle regioni*, Milano, 1979, p. 187 ss.
- PANUNZIO S. (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme: una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998.
- PERTICI A., *La norma "antiribaltone" e i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni*, n. 5/1998, p. 1055 ss.
- PITRUZZELLA G., *Forma di governo regionale*, in *Enc. giur.*, Vol. XIV, Roma, 1989.
- RIMOLI F., *Una nuova legge elettorale per le Regioni*, in *Giornale diritto amministrativo*, n. 4/1995, p. 385 ss.
- ROCCELLA A., *La riforma del sistema elettorale regionale: una prima lettura*, paper in [www.academia.eu](http://www.academia.eu), (5 novembre 1995).
- ROSENTHAL A., *Governors and Legislatures: contending powers*, 1990.
- ROVERSI MONACO F., *Commento allo statuto della regione Emilia-Romagna*, Milano, 1972.
- SERRANI D., *Commento allo statuto della regione Marche*, Milano, 1972.
- SPAGNA MUSSO E., *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, Napoli, 1961 in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Tomo I, Milano, 2008, p. 581 ss.
- SPAGNA MUSSO E., *Corso di diritto regionale*, I ed., Padova, 1983.
- TERESI F., *Il governo regionale. Aspetti funzionali*, Milano, 1974.
- TOSI R., *Articoli 121 – 122*, in L. PALADIN-V. CRISAFULLI (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione italiana*, Padova, 1990, p. 731 ss.
- TROILO S., *La ricerca della governabilità. La forma di governo nelle proposte della Commissione bicamerale e del comitato Speroni*, Padova, 1996.
- VANDELLI L., *Sistemi elettorali e forma di governo negli enti locali*, in LUCIANI-VOLPI, *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, 253 ss.

- VANNICELLI L., *Riflessioni su Regioni e assessori: capacità, rilevanza, efficacia (in vista della "nuova Repubblica")*, in *Studi sociali*, 1993, n. 3/2000, pp. 48-63.
- VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949.
- VIRGA P., *La regione di diritto comune e a statuto speciale*, Milano, 1971.
- VITALI R., *La collegialità dell'esecutivo regionale tra teoria e prassi: un profilo storico ed istituzionale*, in *Il diritto della Regione*, 1995, p. 1131 ss.
- VOLPE G., *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale della legge siciliana: il Presidente della Regione come «legislatore negativo»*, in *Le Regioni*, 1983, p. 474 ss.
- ZACCARIA R., *La Corte costituzionale tra la sentenza n. 39 del 1971 e la sentenza n. 40 del 1972: sintomi di un ritorno alla vecchia giurisprudenza in tema di Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 1032 ss.
- ZAGARESE E., *La figura, i poteri e i limiti del Presidente della giunta regionale nell'ordinamento costituzionale*, Bari, 1976.

### Posteriori al 1999

- AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001.
- AA.VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, 2006.
- ALBANESI E., *La Corte torna sull'attività dei Consigli regionali in prorogatio (sentt. Corte cost. nn. 44, 55, 64 e 81/2015)*, in *Consulta OnLine*, Studi, II/2015, p. 525 ss.
- ALBANESI E., *Il Presidente della Regione*, in P. COSTANZO-R. LOUVIN-L. TRUCCO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, 2020, p. 167 ss.
- ALBANESI E., *La forma di governo regionale*, in COSTANZO-R. LOUVIN-L. TRUCCO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Valle d'Aosta*, Torino, 2020, p. 188 ss.
- ANGIOLINI V.-VIOLINI L.-ZANON N. (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002.
- ANTONI F.-TION F., *Il Presidente e la Giunta*, in L. MEZZETTI-E. D'ORLANDO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Torino, 2017, p. 311 ss.
- BALBONI E., *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in *Ist. Fed.*, n. 2-3/2004, p. 467 ss.
- BALDI B., *Dal modello neoparlamentare a quello presidenziale? Assessori esterni e potere decisionale dei Presidenti nelle nuove Giunte delle Regioni a Statuto ordinario*, in *Ist. Fed.*, 2015, fasc. n. 2, pp. 461-476.
- BALDUZZI R., *La forma di governo della Regione Liguria, tra passato (tendenzialmente «giuntale») e futuro («presidenziale», ma equilibrato)*, in *Quad. reg.*, 2005, p. 588 ss.
- BARDUSCO A., *Nuova Costituzione e statuti regionali. Spunti problematici sulla forma di governo delle regioni di diritto comune*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000, p. 19 ss.
- BARTOLE S., *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 939 ss.

- BARTOLE S.-BIN R.-FALCON G.-TOSI R., *Diritto regionale*, II ed., Bologna, 2005.
- BELLETTI M., *Razionalizzazione degli esecutivi regionali e armonia con la Costituzione*, in *Percorsi costituzionali*, nn. 2-3/2011.
- BELLETTI M., *Forma di governo, presidente di Regione e giunta regionale tra giurisprudenza costituzionale e attuazione statutaria*, in M. BELLETTI-F. MASTRAGOSTINO-L. MEZZETTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Torino, 2016.
- BIFULCO R. (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006.
- BIFULCO R., *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019.
- BIN R., *Il ruggito del Governatore*, in *Le Regioni*, nn. 3-4/2000, p. 468 ss.
- BIN R., *Il Consiglio regionale: funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Ist. Fed.*, n. 1/2001, p. 85 ss.
- BIN R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, n. 4/2001, p. 613 ss.
- BIN R., *Elezione indiretta del Presidente della Regione*, in *Forumcostituzionale.it* (23 aprile 2002).
- BIN R., *Lettera di un talebano ad un fariseo*, in *Forumcostituzionale.it* (7 ottobre 2003).
- BIN R., *Autonomia statutaria e "spirito della Costituzione"*, in *Ist. Fed.*, nn. 2-3/2004, p. 419 ss.
- BIN R., *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V. Atti del Convegno (30 giugno 2004)*, Milano, 2005, p. 89 ss.
- BIN R., *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo nella svolta del nuovo secolo. Atti del convegno tenutosi a Firenze nei giorni 28 e 29 ottobre 2004*, Firenze, 2006, p. 35 ss.
- BIN R.-FALCON G., *Diritto regionale*, II ed., Bologna, 2018.
- BONCINELLI V., *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006.
- BONCINELLI V., *Un bilancio in tema di governo regionale*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II*, Macerata, 2007, p. 83 ss.
- BROCCA M., *L'altra amministrazione. Profili strutturali e funzionali del potere di ordinanza*, Napoli, 2012.
- BUFFONI L., *La disciplina regionale delle cause di incompatibilità tra legge statale di principio, Statuto e legge regionale di dettaglio*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1559.
- BURATTI A., *Dal rapporto di fiducia alla «consonanza politica». Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giur. cost.*, n. 1/2006, p. 90 ss.
- BURATTI A., *La negata estensione al Presidente della Giunta dell'insindacabilità per opinioni espresse e voti dati (art. 122 comma 4 Cost.) e trasformazioni della rappresentanza e della responsabilità politica regionale*, in *Giur. cost.*, n. 3/2007, p. 1912 ss.
- BURATTI A., *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010.
- BUTTURINI D., *Osservazioni sulla valenza della questione di fiducia regionale in alcune disposizioni statutarie*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2/2020, ([www.osservatorio.sullefonti.it](http://www.osservatorio.sullefonti.it)).

- CAFARI PANICO R., *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, p. 1325 ss.
- CAFIERO S., *I "Governatori" e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre 2020*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, p. 494 ss.
- CAMERLENGO Q., *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, 2000.
- CAMERLENGO Q., *Art. 118*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, p. 2342 ss.
- CAMERLENGO Q., *La "neutralità" del Presidente della Regione*, in A. PISANESCHI-VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessant'anni dalla Costituzione. Scritti per Grottanelli de' Santi*, Vol. I, Milano, 2007, p. 371 ss.
- CAMERLENGO Q., *I rapporti tra il Presidente della Giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, in *Le Regioni*, fasc. n. 3/2013, pp. 529-574.
- CAMPANELLI G.-CARDUCCI M.-LOIODICE I.-TONDI DELLA MURA V. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Torino, 2016.
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002.
- CARAVITA B. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005.
- CARAVITA B.-FABRIZZI F.-STERPA A., *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Torino, 2019.
- CARETTI P.-TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2016.
- CARETTI P.-ROSSI E. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009. L'attuazione degli statuti regionali*, Torino, 2010.
- CARLI M., *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità del simul simul*, in *Ist. Fed.*, 2-3/2004, p. 415 ss.
- CARLI M.-FUSARO C., *Art. 121, 122, 123, 126 supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1. Elezione diretta del presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2002.
- CARLI M.-CARPANI G.-SINISCALCHI A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2009.
- CARLOTTO I., *Il quorum strutturale nel referendum statutario: nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2009*, in *Le Regioni*, n. 5/2009, p. 1089 ss.
- CARROZZA P.-ROMBOLI R.-ROSSI E. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, 2015.
- CASAMASSIMA V.-SPERTI A., *Il governo della Regione*, in P. CARROZZA-R. ROMBOLI-E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, 2015, p. 99 ss.
- CASTELLI L., *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4, 2009, p. 489 ss.
- CATALANO S., *La presunzione di consonanza. Esecutivo e consiglio nelle regioni a Statuto ordinario*, Milano, 2010.
- CAVALERI P., *Elezione diretta dei presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, p. 105 ss.
- CAVALERI P., *Diritto regionale*, IV ed., Padova, 2006.

- CAVALERI P., *Insindacabilità dei consiglieri regionali e ruolo del Consiglio*, in *Giur. cost.*, fasc. n. 3/2007, p. 1904 ss.
- CAVALERI P., *Spigolature sui lavori preparatori dello Statuto del Veneto*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011.
- CAVALERI P.-GIANFRANCESCO E. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Torino, 2013.
- CECCANTI S., *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *Forumcostituzionale.it* (26 febbraio 2004).
- CERRUTI T., *La nomina dell'assessore regionale e i limiti dell'atto politico*, in *Giur. it.*, 2013, fasc. n. 2, p. 286 ss. (nota a C. Cost. 5 aprile 2012, n. 81).
- CERULLI IRELLI V., *Sulla "forma di governo" regionale*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, 2005, p. 682 ss.
- CHESSA O., *La forma di governo sarda e il modello italiano di competizione politica elettorale*, in O. CHESSA-P. PINNA, *La riforma della regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, 2008.
- CHIARA G., *Le leggi statutarie delle regioni speciali*, Roma, 2012.
- CHIARAMONTE A.-TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007.
- CIARLO P., *Il presidenzialismo regional style*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 131 ss.
- CODUTI D., *Appunti sul nuovo Statuto della Regione Puglia*, in *Ist. Fed.*, 2004, n. 2/3, p. 481 ss.
- CODUTI D., *Esecutivo e forme di governo regionali*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, p. 59 ss.
- CODUTI D., *La questione di fiducia tra statuti e regolamenti consiliari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2010.
- CODUTI D., *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Aggiornamento IV, 2010, p. 535 ss.
- CODUTI D., *La prorogatio dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità*, in *www.issirfa.it*, 2011.
- CODUTI D., *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *Ist. Fed.*, n. 2/2013, p. 509 ss.
- CODUTI D., *Presidente della Giunta regionale*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, 2015, p. 318 ss.
- COMBI C., *La formazione della giunta regionale e lo status degli assessori regionali in seguito alle recenti riforme costituzionali*, in *Diritto della Regione*, n. 2-3/2002.
- CONZ M., *La forma di governo nello Statuto di autonomia della Lombardia: prime riflessioni*, in AAVV., *Lo Statuto della Regione Lombardia. Prime note*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2008, in *Osservatoriosullefonti.it*, p. 24 ss.
- CORVAJA F., *Prescadenza e prorogatio del Consiglio regionale*, in *Le Regioni*, n. 5/6/2014, p. 1212 ss.
- COSULICH M., *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno plura*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 843 ss.
- COSULICH M., *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008.

- COSULICH M., *La legislazione delle Regioni ordinarie in materia d'ineleggibilità e d'incompatibilità. Quale possibile influenza sulle modalità di selezione della classe politica regionale?*, in *Le Regioni*, n. 1/2011, p. 109 ss.
- CREPALDI G., *L'assessore regionale*, Torino, 2004.
- CURRERI S., *La forma di governo siciliano, ovvero dell'ultimo baluardo dell'assemblearismo*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 994 ss.
- D'ALESSANDRO G., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Padova, 2009.
- D'ATENA A. (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V*, Milano, 2005.
- D'ATENA A. (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Milano, 2008.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, 2010.
- D'ATENA A., *Il Presidente della Regione: un caso di dissociazione tra potere e responsabilità?*, in *Rass. parl.*, 2012, fasc. 4, pp. 907-916.
- DEFFENU A., *Commento all'art. 121*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, p. 2401 ss.
- DEFFENU A., *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006.
- DEFFENU A., *La forma di governo della Regione Sardegna*, in G. DEMURO (a cura di), *L'autonomia positiva. Proposte per un nuovo Statuto della Sardegna*, Cagliari, 2007.
- DE FIORES C., *Articolo 126*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, p. 2490 ss.
- DE MARTINO F.R., *Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica*, Napoli, 2007.
- DEMURO G., *Prorogatio del Consiglio regionale e "limiti immanenti"*, in *Le Regioni*, n. 6/2010, p. 1299 ss.
- DE NES M., *Illegittimità costituzionale della relazione di fine legislatura regionale e del c.d. "fallimento politico" del presidente della Giunta: dalla Consulta un "caveat" per il Governo e un (implicito) suggerimento per le riforme costituzionali*, in *Federalismi.it*, 2014, fasc. n. 3, p. 14 ss.
- DE PETRIS A., *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»: origini, evoluzione e profili di costituzionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2004, p. 1833 ss.
- DE SIERVO U., *La nuova configurazione degli statuti regionali dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in V. ANGIOLINI-L. VIOLINI-N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002, p. 27 ss.
- DIAMANTI I., *Mappe e colori dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro... e tricolore*, Bologna, 2009.
- DI COSIMO G. (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007.
- DI COSIMO G., *L'indirizzo politico regionale tra legislativo ed esecutivo*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2009, Napoli, 2010, p. 167 ss.
- DI COSIMO G.-MENEGUS G., *Coronavirus, il Tar sospende l'ordinanza della Regione Marche (che ne fa un'altra)*, in *lacostituzione.info*, 28 febbraio 2020.
- DI GIOVINE A., *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003.

- DRAGO F., *Commento all'articolo 2*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, p. 52.
- DRAGO F., *Il sistema di elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio nella legislazione delle Regioni a statuto ordinario*, in *Federalismi.it*, n. 4/2010.
- ENDRICI G., *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, 2000.
- FALCON G., *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, nn. 3-4/2000, p. 601 ss.
- FATTA C.-GOZZI P., *L'organizzazione e il funzionamento del governo regionale*, in P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino, 2011, p. 118 ss.
- FENUCCI T., *La figura dell'assessore nell'ordinamento regionale*, in *Federalismi.it*, n. 13/2009.
- FERRAIUOLO G., *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli, 2015, 84 ss.
- FERRAIUOLO G., *La forma di governo*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016, p. 53 ss.
- FERRARA A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni*, Milano, 2000.
- FERRARI G.F., *Valle d'Aosta*, in *Regioni*, n. 5/2011, p. 888 ss.
- FURLAN F., *Aspetti problematici della forma di governo regionale*, in V. ITALIA-E. DE MARCO (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000, p. 169 ss.
- FURLAN F., *Il Presidente della Regione e la Giunta regionale*, in L. VIOLINI-Q. CAMERLENGO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, 2014, p. 63 ss.
- FURLAN F., *Art. 53*, in N. PIGNATELLI-C. NAPOLI, *Codice degli enti locali. Annotato con dottrina, giurisprudenza e formule*, III ed., 2019, p. 320 ss.
- FURLAN F., *Il potere di ordinanza del Presidente di Regione ai tempi di Covid 19*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 26/2020 (23 settembre 2020).
- FUSARO C.-STROPPIANA L., *Perfezionare la forma di governo della transizione. Composizione e collegialità della Giunta*, in *Ist. Fed.*, n. 1/2001.
- FUSARO C.-STROPPIANA L.-ZAMPOLLA S., *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Vol. I, Torino, 2001.
- FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI-C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni, art. 121, 122, 123, 126*, Suppl. I. cost. 22 novembre 1999, n. 1, *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca-A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2002.
- FUSARO C., *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla...*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1462 ss.
- FUSARO C., *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, p. 77 ss.
- FUSARO C., *L'elezione diretta del capo dell'esecutivo e il ruolo delle assemblee rappresentative*, in A. BRASCA-M. MORISI (a cura di), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, 2003, p. 147 ss.

- FUSARO C., *Il premierato regionale nella forma di governo della legge costituzionale n. 1 del 1999*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004.
- FUSARO C., *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI-S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004, p. 169.
- FUSARO C., *Statuti e forme di governo*, in A. CHIARAMONTE-G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rapporto politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, p. 13 ss.
- GABRIELE F., *Presidente della Regione*, in *Enc. giur. Treccani, Aggiornamento vol. XVIII*, Roma, 2010, p. 14 ss.
- GABRIELE F., *Il sistema delle fonti*, in G. CAMPANELLI-M. CARDUCCI-I. LOIODICE-V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Torino, 2016, p. 37 ss.
- GABRIELE F.-LUCENA G., *La funzione esecutiva*, in G. CAMPANELLI-M. CARDUCCI-I. LOIODICE-V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Torino, 2016, p. 359 ss.
- GAMBINO S., *La forma di governo regionale (fra "chiusure" del giudice costituzionale, "incertezze" degli statuenti regionali e "serrato" confronto nella dottrina)*, in *Ist. Fed.*, n. 2/3 2004, p. 343 ss.
- GENNUSA M.E., *La forma di governo regionale*, in Q. CAMERLENGO-L. VIOLINI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, 2014, p. 87 ss.
- GIANFRANCESCO E., *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo articolo 127*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, p. 127 ss.
- GIANFRANCESCO E., *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it) (aprile 2008).
- GIANFRANCESCO E., *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in J.M. CASTELLA-M. OLIVETTI (a cura di), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado*, Barcelona, 2009, pp. 226-227.
- GIANFRANCESCO E., *La questione di fiducia negli ordinamenti regionali*, in [Osservatorio-sullefonti.it](http://Osservatorio-sullefonti.it), fasc. n. 2/2016.
- GIANGASPERO P., *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, p. 251 ss.
- GLIATTA A.M., *Il procedimento di approvazione dello statuto molisano: aspetti peculiari*, in M. DELLA MORTE-G. MELONI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Torino, 2017, p. 39 ss.
- GROPPI T., *L'autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1/1999*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2000, p. 444 ss.
- GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003.
- GUZZETTA G., *Dubbi di costituzionalità delle norme sulla forma di governo dello Statuto della Regione Calabria*, in *Ist. Fed.*, n. 5/2003, p. 757 ss.
- LAMARQUE E., *Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2002, p. 96 ss.

- LAURICELLA G.-GUADALUPI G., *Lo statuto speciale della Regione siciliana*, Milano, 2010.
- LAVAGNA G., *Il Covid 19 e le Regioni. Uso e "abuso" delle ordinanze extraordinarie dei Presidenti regionali*, in *Federalismi.it* (14 luglio 2021).
- LEONE S., *Lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali determinato dalle dimissioni del Presidente della Giunta: nuovi spunti interpretativi dopo il "caso Sardegna"?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2009, p. 393 ss.
- LEONE S., *Contributo allo studio sullo scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, 2016.
- LONGO E., *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente*, in S. PAINO-G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, Vol. I, Milano, 2010, p. 283 ss.
- LONGO E., *Episodi e momenti del rapporto Stato-Regioni nella gestione dell'epidemia Covid19*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. speciale 2020, p. 377 ss.
- LUCARELLI A., *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei processi statutari regionali*, in *Rass. parl.*, 2002, p. 43 ss.
- LUCARELLI A., *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004.
- MACCABIANI N., *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, 2010.
- MAGNOTTA M.R., *Trasformazioni genetiche della forma di governo regionale. Il caso della Regione Campania*, in *federalismi.it*, 2016, fasc. n. 6, p. 24.
- MALAI S. B., *Il presidente e la giunta*, in L. CALIFANO-G.M. SALERNO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, Torino, 2011.
- MANCINI M., *Lo scioglimento sanzionatorio degli organi regionali*, Milano, 2016.
- MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, nn. 3-4/2000, p. 563 ss.
- MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.
- MANGIAMELI S., *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2358 ss.
- MANGIAMELI S., *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2006, p. 778 ss.
- MARAZZITA G., *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, 2003, p. 421 ss.
- MARIUCCI L., *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Ist. Fed.*, n. 6/1999, p. 1149 ss.
- MARTINES T.-RUGGERI A.-SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, VI ed., Milano, 2002.
- MASTRAGOSTINO F.-MEZZETTI L.-BELLETTI M., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Torino, 2016.
- MEALE G. (a cura di), *Commento allo statuto della regione Puglia*, Bari, 2006.
- MELICA L., *Il "potere" di dimissioni volontarie del Presidente della Regione e l'inderogabilità del principio del simul stabunt, simul cadent. Esiste una via d'uscita?*, in *Forum-costituzionale.it* (24 ottobre 2012).
- MENGOZZI M., *Incandidabilità e rappresentanza politica nazionale*, Roma (Aracne), 2018.
- MERLINI S., *Il presidente della Giunta*, in P. CARETTI-M. CARLI-E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 152 ss.

- MEZZETTI L.-D'ORLANDO E., *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli-Venezia Giulia*, Torino, 2017.
- MORRONE A., *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1269 ss.
- MORRONE A., *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009, p. 133 ss.
- MOSTACCI E., *Il difficile riequilibrio della forma di governo regionale: limiti e potenzialità delle previsioni statutarie*, in *Quad. reg.*, n. 2/2009.
- MUSELLA F., *Governi monocratici. La svolta presidenziale delle regioni italiane*, Bologna, 2009.
- MUSELLA F., *Maggioranza e frammentazione nelle Assemblee regionali*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, p. 73 ss.
- MUSELLA F., *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2020, p. 107 ss.
- NAPOLI C., *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, 2011.
- OLIVETTI M., *Il recall e i nuovi statuti regionali*, in AA. VV., *La potestà statutaria nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001, p. 355 ss.
- OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002.
- OLIVETTI M., *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Ist. Fed.*, nn. 2-3/2004, p. 435 ss.
- OLIVETTI M., *Il nuovo statuto della regione Puglia*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it) (2005).
- OLIVETTI M., *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti "a rime obbligate"?* in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008.
- PADULA C., *Art. 121, 122, 123*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1098 ss.
- PADULA C., *Art. 126, 127*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1124 ss.
- PADULA C., *La legittimazione dello Stato nei conflitti fra Stato e Regioni, fra incostituzionalità degli atti regionali e invasione della competenza statale*, in *Le Regioni*, n. 5/2009, p. 1106 ss.
- PAJNO S., *Brevi considerazioni sulla vicenda della legge statutaria friulana. Testo e contesto nella riforma delle regole*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, p. 75 ss.
- PANIZZA S., *Le dimissioni nel diritto costituzionale*, Pisa, 2018.
- PANZERA C., *Le leggi statutarie delle Regioni speciali tra modello costituzionale e attuazione*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra ri-*

- forme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Torino, 2006, p. 267 ss.
- PANZERI L., *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e di altri possibili istituti compensativi*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2005, p. 103 ss.
- PANZERI L., *L'impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale*, in *Le Regioni*, n. 3/2008, p. 543 ss.
- PASSAGLIA P., *Il Presidente della Regione, un legislatore negativo? Osservazioni su un uso disinvolto del potere di promulgazione*, in *Le Regioni*, n. 3/2017, p. 470 ss.
- PASTORE F., *Il Referendum negli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria di seconda generazione*, in *Federalismi.it*, n. 2/2009
- PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Sul controllo delle leggi regionali*, in *Foro it.*, 2003, I, p. 396 ss.
- PEPE G., *La primazia negli organi collegiali pubblici*, Napoli, 2014.
- PERNICIARO G.-PICCIRILLI G. *Il fallimento politico del presidente della Giunta regionale. Note critiche sul decreto legislativo in materia di "premi e sanzioni"*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011 (30 novembre 2011).
- PERTICI A., *Art. 122 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, p. 2424 ss.
- PETRILLO C., *Il Presidente della Regione: poteri e limiti*, in *Dir. soc.*, n. 4/2011, p. 599 ss.
- PETRILLO C., *Il "nuovo" Presidente della Regione. Poteri, limiti e responsabilità*, Roma, 2012.
- PETRILLO C., *Aspetti problematici della "nuova" disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale*, in *Scritti in onore di D'Atena*, Tomo III, Milano, 2015, p. 2423 ss.
- PETRILLO P.L., *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri del consiglio e (del presidente) della giunta*, in M. CARLI-G. CARPANI-A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, p. 57 ss.
- PETRILLO P.L., *Forma di governo e rapporto giunta-maggioranza nella modifica dello statuto regionale della Campania. Appunti procedurali*, in *Federalismi.it* (18 maggio 2016).
- PICCIONE D., *I limiti immanenti della prorogatio dei poteri dei Consigli regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.*, n. 1/2010, p. 791 ss.
- PICCIRILLI G., *La Giunta regionale in Consiglio: procedimento legislativo in Assemblea e pubblicità dei lavori nei regolamenti consiliari di Piemonte e Lombardia*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2010, fasc. nn. 167-168, pp. 135-146.
- PIERRI M., *Il bilanciamento tra diritto alla salute e all'istruzione ai tempi del Covid-19, tra poteri del Governo e dei "Governatori": il caso della Puglia*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2020 p. 121 ss.
- PINELLI C., *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti tra Stato e Regioni*, in *Studi in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, 2008, p. 1777 ss.
- PINNA P., *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2003, p. 117.
- PIRAINO A.-SPATARO O., *La specialità della Regione siciliana a dieci anni dalla riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5/2011, p. 907 ss.
- PISCITELLI A., *Lo Statuto della Regione Campania. Note a margine di una riforma*, in *Federalismi.it*, 2016, fasc. 10, p. 4.

- PITRUZZELLA G., *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, nn. 3-4/2000, p. 501 ss.
- PITRUZZELLA G., *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2002, p. 297 ss.
- PITRUZZELLA G., *L'impatto dei Governatori regionali nelle istituzioni e sulla politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1239 ss.
- PIZZOLATO F., *Costituzione degradata e valorizzazione delle autonomie: nota a proposito dell'art. 122 della Costituzione*, in *Nuove autonomie*, nn. 1-2, 2001, p. 34 ss.
- POGGESCHI G., *La forma di governo*, in G. CAMPANELLI-G. CARDUCCI-V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Torino, 2016, p. 215 ss.
- POMBENI P., *Il sistema dei partiti dalla prima alla seconda Repubblica*, in S. COLARIZI-A. GIOVAGNOLI-P. POMBENI (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, Vol. III, Roma, 2014.
- PRIMICERIO L., *La forma di governo semiparlamentare*, Torino, 2007.
- PUPO V., *La disciplina dell'incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.
- RAFFIOTTA E., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2020.
- RAUTI A., voce *Presidente della Regione*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, vol. V, Milano, 2006, p. 4440 ss.
- RAVERAIRA M. (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, 2009.
- RAVERAIRA M., *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale*, in *Federalismi.it*, n. 19/2009.
- REDLAWSK D., *The American Governor*, McMillan – New York, 2015.
- RENNA M., *Le misure amministrative di enforcement del principio di precauzione per la tutela dell'ambiente*, in *Jus*, 2016, p. 61 ss.
- REPOSO A., *Profili dello stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, I ed., Torino, 2000.
- ROMEI T., *La nomina degli assessori regionali*, in *Nuova rass.*, n. 5/2000.
- ROSA F., *I procedimenti di controllo*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2009, p. 183 ss.
- ROSINI M., *Sistema elettorale e forma di governo della Provincia autonoma di Bolzano: le novità della legge statutaria n. 5 del 2013*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 5/2013.
- ROSINI M., *Novità e criticità della nuova legge elettorale della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, 2014, 1237 ss.
- ROSINI M., *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino, 2016.
- ROSSI E., *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *Le Regioni*, n. 2/2015, p. 473 ss.
- RUBECHI M., *Le regole del gioco. Forma di governo e sistema elettorale regionale*, in *Forumcostituzionale.it* (16 novembre 2009).
- RUBECHI M., *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Roma, 2010.
- RUGGERI A., *Elezioni del Presidente e forma di governo regionale, tra politica e diritto*

- (*nota minima, dal punto di vista del metodo, su una discussa soluzione statutaria*), in *Ist. Fed.*, n. 5/2003, p. 693 ss.
- RUGGERI A., *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i 'paletti' della Consulta*, in *Federalismi.it* (18 marzo 2004).
- RUGGERI A., *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in *Forum costituzionale.it* (25 gennaio 2006).
- RUGGERI A.-SILVESTRI G., *Le fonti regionali alla ricerca di una nuova identità Atti del Seminario – Messina, 6 aprile 2001*, Milano, 2001.
- RUGGERI A.-VERDE G., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012.
- RUGGERI A.-D'AMICO G.-D'ANDREA L.-MOSCHELLA G., *Per un nuovo Statuto della Regione Sicilia*, Torino, 2017.
- RUOTOLO M.-SERGES G. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino, 2012.
- SAITTA A., *La forma di governo della Regione siciliana nella prospettiva della riforma dello Statuto*, in *Ist. Fed.*, n. 2/2005, p. 225 ss.
- SALAZAR C., *Il Presidente della Regione Sicilia tra color che son sospesi? (in margine a Corte cost. sent. n. 352 del 2008)*, in *Giur. cost.*, 2009.
- SALAZAR C.-SPADARO A., *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Calabria*, Torino, 2013.
- SALVAGO M., *La potestà legislativa concorrente tra modelli teorici ed evoluzione delle pratiche interpretative*, Roma, 2014.
- SAPORITO L.-NAPOLITANO G.M., *Istituzioni di diritto regionale*, Padova, 2001.
- SAVALLI D., *Questione di fiducia ed elezione diretta: un matrimonio (im)possibile?*, in [www.ars.sicilia.it](http://www.ars.sicilia.it), 21 aprile 2008.
- SCACCIA G., *La riforma dello statuto campano a prima lettura*, in *Federalismi.it.*, fasc. n. 10/2016.
- SCUDIERO M., *Questione di fiducia e provvedimenti deliberativi: riflessioni sulle modifiche allo Statuto campano*, in *Federalismi.it*, n. 10/2016.
- SIAS M., *Dimissioni del Presidente della Regione, interruzione anticipata della legislatura e forma di governo ad elezione diretta, "contestuale e consonante"*, in *Le Regioni*, n. 1/2011, p. 57 ss.
- SPADARO A., *La forma di governo regionale calabrese*, in AA.VV., *Istituzioni e proposte di riforma (Un progetto per la Calabria)*, Napoli, Vol. I, 2010, p. 3 ss.
- SPADARO A., *Profili generali della forma di governo calabrese*, in C. SALAZAR-A. SPADARO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, Torino, 2013, p. 33 ss.
- SPATARO O., *Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V. Impostazioni teoriche e problemi attuativi*, in *Federalismi.it*, n. 24/2007.
- STAIANO S. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016.
- STAIANO S., *Né modello né sistema. La produzione del diritto al tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 531 ss.

- STERPA A., *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *Federalismi.it*, n. 10/2009.
- STERPA A., *Le dimissioni del Presidente della Regione Lazio a dieci anni da una riforma incompleta*, in *Federalismi.it*, n. 1/2010.
- STERPA A., *La forma di governo e la legge elettorale*, in M. RUOTOLO-G. SERGES (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino, 2012.
- TARCHI R., *Il sistema regionale delle fonti*, in T. GROPPI-E. ROSSI-R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Torino, 2002, p. 119 ss.
- TARLI BARBIERI G., *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana*, in *Diritto pubblico*, 2004, n. 2, p. 691 ss.
- TARLI BARBIERI G., *Il procedimento legislativo regionale*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009. Nuove regole per i Consigli regionali*, Napoli, 2010, p. 109 ss.
- TARLI BARBIERI G., *Una questione "politicamente scottante" all'esame del Collegio di garanzia statutaria della Toscana: la revoca della Vice Presidente della Giunta regionale in Le Regioni*, 2015, fasc. n. 2, pp. 533-552.
- TARLI BARBIERI G., *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Alcune "provvisorie" notazioni conclusive*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2020, p. 1133 ss.
- TERESI F., *Il Presidente e la Giunta regionale*, in A. RUGGERI-G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, p. 99 ss.
- TIMIANI M., *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo*, in *Forumcostituzionale.it* (1° marzo 2006).
- TOSI R., *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, nn. 3-4/2000, p. 527 ss.
- TOSI R., *Il sistema simul stabunt, simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza e responsabilità*, Padova, 2001.
- TRABUCCO D., *I «sovrani» regionali: le ordinanze dei presidenti delle giunte al tempo del covid-19*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2021.
- TROILO S., *La forma di governo della Regione Lombardia secondo il nuovo Statuto di autonomia: uno sviluppo del modello delineato dalla Costituzione «più realista del re»*, in S. TROILO-M. GORLANI (a cura di), *Il nuovo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Milano, 2008.
- TROILO S., *L'articolazione della forma di governo regionale dopo l'adozione dei nuovi statuti ordinari, tra uniformità del modello e spunti di differenziazione nei singoli enti territoriali*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 1977 ss.
- TROILO S., *La ricerca della "quadratura del cerchio" nella forma di governo regionale ad elezione diretta del Presidente: considerazioni sulle (poco convincenti) soluzioni adottate dal nuovo Statuto del Veneto*, in *Federalismi.it*, 2013, fasc. n. 17.
- TROILO S., *L'Esecutivo*, in P. CAVALERI-E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Torino, 2013, p. 115 ss.
- TROISI M., *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016, p. 117 ss.
- TUCCIARELLI C., *Modifiche statutarie e disposizioni transitorie di rango costituzionale*

(*appunti sulla legge statutaria della Regione Marche*), in *Forumcostituzionale.it* (14 ottobre 2001).

VANDELLI L.-BASSANINI F. (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012.

VANDELLI L. (a cura di), *Il governo delle regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012.

VASSALLO S.-BALDINI G., *Sistemi di partito, forma di governo e politica delle istituzioni nelle regioni italiane*, in *Ist. Fed.*, nn. 3-4/2000, p. 533 ss.

VERDE G., *La Regione Siciliana e la definizione delle misure per limitare il diffondersi della pandemia da Coronavirus Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale 2020.

VESAN P., *Le regioni e il governo policentrico della politica estera nazionale*, in P. VESAN (a cura di), *Le Regioni sulla scena internazionale*, Soveria Mannelli, 2018, p. 9 ss.

VICECONTE N., *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quad. reg.*, n. 1/2006.

VICECONTE N., *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, 2010.

VIGEVANI G.E., *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, 2001.

VIGEVANI G.E., *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo "standard"*, in *Le Regioni*, n. 4/2005, p. 606 ss.

VIOLINI L., *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 3/4, p. 629 ss.

VOLPI M., *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004*, in *Federalismi.it* (19 febbraio 2004).

VOLPI M., *Profili storico-istituzionali*, in M. VOLPI-F. CLEMENTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Torino, 2016, p. 3 ss.

VOLPI M.-CLEMENTI F. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Torino, 2016.

VUOLO A., *Il potere normativo della Giunta regionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo IV, Napoli, 2008, p. 2339 ss.

ZUBIN F., *I rapporti tra gli organi di governo* in L. MEZZETTI-E. D'ORLANDO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Torino, 2017, p. 257 ss.





Finito di stampare nel mese di dicembre 2021  
nella Stampatre s.r.l. di Torino  
Via Bologna, 220



Collana del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Milano-Bicocca

---

*Per i tipi Giuffrè*

1. Luigi Fumagalli, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, 2000.
2. Paolo Bonetti, *Ordinamento della difesa nazionale e costituzione italiana*, 2000.
3. Marco Antonioli, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, 2000.
4. Bruno Bosco, *Pianificazione e mercato nell'economia cubana contemporanea. Analisi delle innovazioni in un sistema socialista*, 2000.
5. Aldo Chiancone, *Scritti di economia, istituzioni e finanza pubblica*, 2000.
6. Chiara Valsecchi, *Oldrado da Ponte e i suoi consilia. Un'auctoritas del primo Trecento*, 2000.
7. Nicola Bassi, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, 2001.
8. Giulio Enea Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, 2001.
9. Marco Antonioli, *Mercato e regolazione*, 2001.
10. *The protection of the environment in a context of regional economic integration. The case of the European Community, the Mercosur and the Nafta*, edited by Tullio Scovazzi, 2001.
11. Claudio Martinelli, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, 2002.
12. Barbara Biscotti, *Dal pacere ai pacta conventa. Aspetti sostanziali e tutela del fenomeno pattizio dall'epoca arcaica all'Editto giuliano*, 2002.
13. *The protection of the underwater cultural heritage. Legal aspects*, edited by Guido Camarda and Tullio Scovazzi, 2002.
14. Chiara Buzzacchi, *L'abuso del processo nel diritto romano*, 2002.
15. Margherita Ramajoli, *La connessione nel processo amministrativo*, 2002.
16. Nicolo Rondinone, *Storia inedita della codificazione civile*, 2003.
17. Ettore Scimemi, *La vendita del voto. Nelle società per azioni*, 2003.
18. *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, a cura di Tullio Scovazzi, 2004.
19. Roberta Garabello, *La convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, 2004.
20. Ubaldo G. Nannini, *Valori fondamentali e conflitto di doveri*, 2004.
21. Gabriella Citroni, *L'orrore rivelato. L'esperienza della Commissione della Verità e Riconciliazione in Perù: 1980-2000*, 2004.
22. *Dal Tribunale per la ex-Iugoslavia alla Corte penale internazionale*, a cura di Gianmaria Calveti e Tullio Scovazzi, 2004.

23. Nicola Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, 2004.
24. Matteo Gatti, *OPA e struttura del mercato del controllo societario*, 2004.
25. *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*. Atti del Convegno – Milano, 22 aprile 2004, a cura di Guido Camarda, Marco Cottone, Monica Migliarotti, 2005.
26. Irini Papanicolopulu, *Il confine marino: unità o pluralità?*, 2005.
27. *Pena, controllo sociale e modernità nel pensiero di David Garland*. Atti del Convegno in onore di David Garland – Università di Milano-Bicocca, 1° marzo 2004, a cura di Adolfo Ceretti, 2005.
28. Barbara Moretti, *La violenza sessuale tra conoscenti. Analisi giuridica e criminologica di un fenomeno poco indagato*, 2005.
29. *Quale diritto nei conflitti armati?* Relazioni e documenti del ciclo di conferenze tenute nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-maggio 2005), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2006.
30. Giovanni Iorio, *Struttura e funzioni delle clausole di garanzia nella vendita di partecipazioni sociali*, 2006.
31. Natascia Marchei, *“Sentimento religioso” e bene giuridico. Tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, 2006.
32. *Il dominio di Venezia sul mare Adriatico nelle opere di Paolo Sarpi e Giulio Pace*, a cura di Guido Acquaviva e Tullio Scovazzi, 2007.
33. *Laicità e stato di diritto*. Atti del IV Convegno di Facoltà – Università di Milano-Bicocca, 9-10 febbraio 2006, a cura di Adolfo Ceretti e Loredana Garlati, 2007.
34. Carmela Leone, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, 2007.
35. *Ordinamento penale e fonti non statali. L'impatto dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*. Atti delle sessioni di studio tenutesi a Milano il 21 novembre 2005, il 10 marzo e il 24 marzo 2006, a cura di Carlo Ruga Riva, 2007.
36. *Conflitti armati e situazioni di emergenza: la risposta del diritto internazionale*. Relazioni al ciclo di conferenze tenuto nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-aprile 2006), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2007.
37. *Il tribunale per la ex-Iugoslavia: l'attività svolta e il suo prossimo scioglimento*, a cura di Gianmaria Calveti e Tullio Scovazzi, 2007.
38. Giovanni Iorio, *Le clausole attributive dello ius variandi*, 2008.
39. Claudio Martinelli, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, 2008.
40. Loredana Garlati, *Il volto umano della giustizia. Omicidio e uccisione nella giurisprudenza del tribunale di Brescia (1831-1851)*, 2008.
41. *Immunità costituzionali e crimini internazionali*. Atti del Convegno – Milano, 8 e 9 febbraio 2007, a cura di Aldo Bardusco, Marta Cartabia, Micaela Frulli e Giulio Enea Vigevani, 2008.
42. Marco Antonioli, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione contabile*, 2008.

43. Mariangela Ferrari, *La compensatio lucri cum damno come utile strumento di equa riparazione del danno*, 2008.
44. Nicola Bassi, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale. La circolazione degli effetti del provvedimento amministrativo straniero fra diritto europeo e protezione degli interessi del terzo*, 2008.
45. Delfina Boni, *Accordi OMC norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, 2008.
46. Roberto Cornelli, *Paura e ordine nella modernità*, 2008.
47. Edoardo Dieni, *Diritto & religione vs. «nuovi» paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, a cura di Alessandro Albisetti, Giuseppe Casuscelli, Natascia Marchei, 2008.
48. Maria Cristina Vanz, *La circolazione della prova nei processi civili*, 2008.
49. *Atti del V incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche*, a cura di Irini Papanicolopulu, 2008.
50. *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, sous la direction de Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2008.
51. *Saggi in ricordo di Aristide Tanzi*, 2009.
52. Elena Marinucci, *L'impugnazione del lodo arbitrale dopo la riforma. Motivi ed esito*, 2009.
53. Sabrina Urbinati, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, 2009.
54. Alessandro Albisetti, *Tra diritto ecclesiastico e canonico*, 2009.
55. *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto. A 70 anni dalle leggi razziali*, a cura di Loredana Garlati e Tiziana Vettor, 2009.
56. *La giustizia contrattuale. Itinerari della giurisprudenza italiana tra Otto e Novecento*, a cura di Giovanni Chiodi, 2009.
57. Tomaso Greco, *Le violenze psicologiche nel mondo del lavoro. Un'analisi sociologico-giuridica del fenomeno mobbing*, 2009.
58. *Le ragioni dell'uguaglianza. Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008*, a cura di Marta Cartabia e Tiziana Vettor, 2009.
59. *I diritti umani di fronte al giudice internazionale. Atti della giornata di studio in memoria di Carlo Russo*, a cura di Tullio Scovazzi, Irini Papanicolopulu e Sabrina Urbinati, 2009.
60. Giovanni Iorio, *Le trasformazioni eterogenee e le fondazioni*, 2010.
61. Lorena Forni, *La laicità nel pensiero dei giuristi italiani: tra tradizione e innovazione*, 2010.
62. *L'inconscio inquisitorio. L'eredità del Codice Rocco nella cultura processual-penalistica italiana*, a cura di Loredana Garlati, 2010.
63. Guido Camarda, Salvatore Corrieri, Tullio Scovazzi, *La formazione del diritto marittimo nella prospettiva storica*, 2010.
64. Matteo Fornari, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, 2010.
65. Oliviero Mazza, *Il garantismo al tempo del giusto processo*, 2011.

66. *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, 2 Tomi. Atti del Convegno internazionale – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010, a cura di Paolo Bonetti, Alessandro Simoni e Tommaso Vitale, 2011.
67. Aldo Cenderelli, *Scritti romanistici*, a cura di Chiara Buzzacchi, 2011.
68. *Questions de droit international autour de l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur le Kosovo*. International Law Issues Arising from the International Court of Justice Advisory Opinion on Kosovo, sous la direction de/edited by Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2011.
69. Andrea Massironi, *Nell'officina dell'interprete. La qualificazione del contratto nel diritto comune (secoli XIV-XVI)*, 2012.
70. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente. Il caso dell'India*, a cura di Mariarosa Cutillo, Rebecca Faugno e Tullio Scovazzi, 2012.
71. *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, a cura di Tullio Scovazzi, Benedetta Ubertazzi e Lauso Zagato, 2012.
72. Alfredo Marra, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, 2012.
73. *Diritto internazionale e bombardamenti aerei*, a cura di Massimo Annati e Tullio Scovazzi, 2012.
74. *La fabbrica delle interpretazioni*, a cura di Barbara Biscotti, Patrizia Borsellino, Valerio Pocar e Domenico Pulitanò, 2012.
75. Carmela Leone, *Gli impegni nei procedimenti antitrust*, 2012.
76. Valentina Piccinini, *I debiti di valore*, 2012.
77. Carlo Ruga Riva, *Diritto penale, regioni e territorio. Tecniche, funzione e limiti*, 2012.
78. Paolo Rondini, *Ex sententia animi tui. La prova legale negativa nell'età della codificazione*, 2012.
79. Giovanni Iorio, *Ritardo nell'adempimento e risoluzione del contratto*, 2012.
80. Mariagrazia Rizzi, *Imperator cognoscens decrevit. Profili e contenuti dell'attività giudiziaria imperiale in età classica*, 2012.
81. Giandomenico Dodaro, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, 2012.
82. *Friedrich Carl von Savigny. Le questioni di principio concernenti un nuovo regolamento del processo penale*, edizione e traduzione italiana a cura di Paolo Rondini, 2012.
83. *Processo e informazione*, a cura di Loredana Garlati e Giulio Enea Vigevani, 2012.
84. Diletta Tega, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, 2012.
85. Alessandra Donati, *Law and art: diritto civile e arte contemporanea*, 2012.
86. Diana Cerini, *Sovraindebitamento e consumer bankruptcy: tra punizione e perdono*, 2012.
87. Federico Furlan, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, edizione emendata, 2013.
88. Alessandra Daccò, «*Diritti particolari*» e recesso dalla s.r.l., 2013.

89. *Il ruolo del giudice nel rapporto tra i poteri*, a cura di Giovanni Chiodi e Domenico Pulitanò, 2013.
90. Alessandro Squazzoni, *Declinatoria di giurisdizione ed effetto conservativo del termine*, 2013.
91. Guido Acquaviva, *La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano*, 2014.
92. Michele Saporiti, *La coscienza disubbidiente. Ragioni, tutele e limiti dell'obiezione di coscienza*, 2014.
93. Ilario Alvino, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, 2014.
94. *Il lavoro nei trasporti. Profili giuridici*, a cura di Marco Cottone, 2014.
95. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso del Perù*, a cura di Mariarosa Cutillo, Fabián Novak e Tullio Scovazzi, 2014.
96. *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, a cura di Tullio Scovazzi, 2014.

### ***Per i tipi Giappichelli***

- 96.<sup>bis</sup> *L'eredità di Uberto Scarpelli*, a cura di Patrizia Borsellino, Silvia Salardi, Michele Saporiti, 2014.
97. Silvia Salardi, *Discriminazioni, linguaggio e diritto. Profili teorico-giuridici. Dall'immigrazione agli sviluppi della tecno-scienza: uno sguardo al diritto e al suo ruolo nella società moderna*, 2015.
98. Simone Varva, *Il licenziamento economico. Pretese del legislatore e tecnica del giudizio*, 2015.
99. Lorenzo Natali, *Green criminology. Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, 2015.
100. *Diritto e processo: rapporti e interferenze*, a cura di Filippo Danovi, 2015.
101. *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di Elisabetta Lamarque, 2015.
102. Nicola Ferri, *Conflicts over the conservation of marine living resources: third states, governance, fragmentation and other recurring issues in international law*, 2015.
103. Elena Depetris, *La responsabilità civile delle agenzie di rating del credito nella disciplina italiana ed europea*, 2015.
104. *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque, 2015.
105. *Dialogando con Beccaria. Le stagioni del processo penale italiano*, a cura di Giovanni Chiodi e Loredana Garlati, 2015.
106. Federico Ferraris, «Rationing Justice». *La selezione dei ricorsi nelle Corti supreme di Stati Uniti e Italia*, 2015.

107. *L'avvocato nella società contemporanea*, a cura di Diana Cerini e Franco Scarpelli, 2015.
108. *Norberto Bobbio: rigore intellettuale e impegno civile*, a cura di Michele Saporiti, 2016.
109. *Princeps legibus solutus*, a cura di Alberto Maffi, 2016.
110. Lorena Forni, *La sfida della giustizia in sanità. Salute, equità, risorse*, 2016.
111. *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, a cura di Amedeo Antonucci, Irini Papanicolopulu, Tullio Scovazzi, 2016.
112. Serena Crespi, *La mobilità delle società nell'Unione europea*, 2016.
113. *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, a cura di Claudio Martinelli, 2016.
114. Stefano Pellegatta, *Unità e pluralità nella obbligazione solidale passiva*, 2016.
115. *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, a cura di Paolo Bonetti, 2016.
116. Nicola Canzian, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, 2017.
117. Massimiliano Dova, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, 2017.
118. Paolo Zicchittu, *Le "zone franche" del potere legislativo*, 2017.
119. *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, a cura di Carlo Ruga Riva, 2017.
120. Alfredo Marra, *L'amministrazione imparziale*, 2018.
121. *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, a cura di Lorena Forni e Tiziana Vettor, 2017.
122. Martino Zulberti, *Le impugnazioni delle decisioni equitative*, 2018.
123. Antonio Angelucci, *Dietro la circoncisione. La sfida della cittadinanza e lo spazio di libertà religiosa in Europa*, 2018.
124. Giulio Enea Vigevani, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, 2018.
125. Bruno Inzitari, *Banca, crisi e responsabilità. Scritti scelti dal 1973 al 2016*, 2018.
126. Simone Gianello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, 2018.
127. Alberto Villa, *Overruling processuale e tutela delle parti*, 2018.
128. Michele Saporiti, *Dialettiche sovrane. Uno studio sul rapporto tra sovranità e religioni*, 2019.
129. *Kállistos Nòmos. Scritti in onore di Alberto Maffi*, a cura di Barbara Biscotti, 2018.
130. Monica Delsignore, *L'amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, 2020.
131. *Political and legal aspect of Italian colonialism in Somalia*, edited by Elena Carpanelli and Tullio Scovazzi, 2020.

132. Smart mobility, smart cars e intelligenza artificiale: responsabilità e prospettive, a cura di Diana Cerini e Andrea Pisani Tedesco, 2019.
133. Palmira Tanzarella, *Discriminare parlando. Il pluralismo democratico messo alla prova dai discorsi d'odio razziale*, 2020.
134. *Città, cittadini, conflitti. Il diritto alla prova della dimensione urbana*, a cura di Barbara Biscotti, Roberto Cornelli, Paolo Rondini, Carlo Ruga Riva, Alessandro Squazzoni, 2020.
135. Ilaria Tani, *Le baie storiche. Un'anomalia nel rapporto tra terra e mare*, 2020.
136. *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, a cura di Alfredo Marra, 2020.
137. *Scritti in onore di Patrizia Borsellino*, a cura di Lorena Forni, Silvia Salardi e Michele Saporiti, 2021.
138. Natascia Marchei, *Il giudice civile e la nullità del matrimonio canonico trascritto*, 2021.
139. *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, a cura di Giovanni Iorio e Paolo Zicchittu, 2021.
140. Federico Furlan, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, 2021.





