



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei Deputati

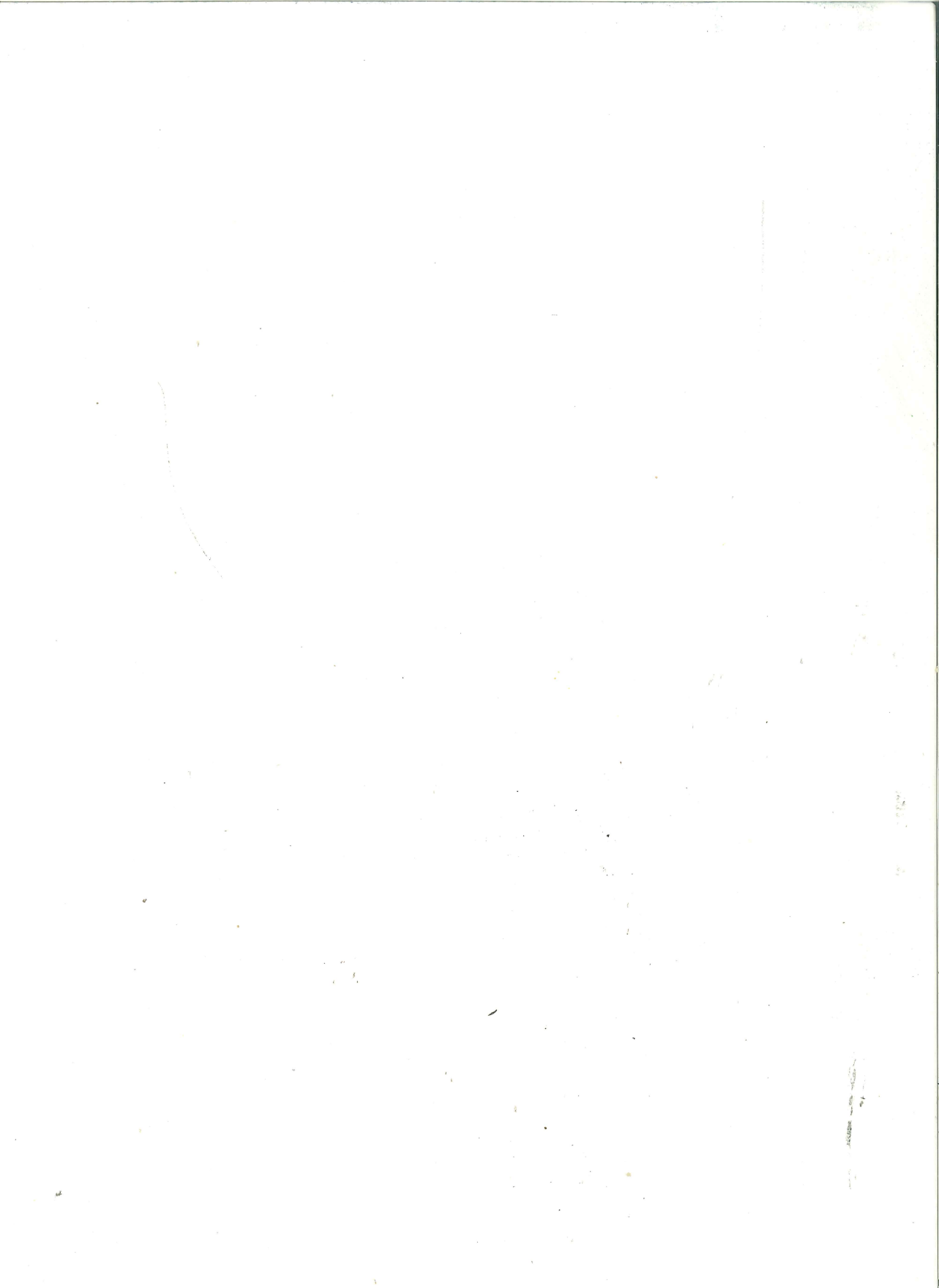
# Gli statuti regionali giunti al traguardo: un primo bilancio

Seminario di studi, Roma 3 marzo 2005

Convegni e seminari

Commissione  
parlamentare per le  
questioni regionali

n. 4  
ottobre 2005





Senato  
della Repubblica



Camera  
dei Deputati

Convegni e seminari  
n. 4

La presente pubblicazione è stata curata dal prof. Marco Villani, consulente della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Gli aspetti editoriali sono stati curati dall'Ufficio delle informazioni parlamentari, dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato

Le pubblicazioni del Senato possono essere richieste alla Libreria del Senato

- per posta: via della Maddalena 27, 00186 Roma
- per posta elettronica: [libreria@senato.it](mailto:libreria@senato.it)
- per telefono: n. 0667062505
- per fax: n. 0667063398



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei Deputati

# Gli statuti regionali giunti al traguardo: un primo bilancio

Atti del Seminario di studi organizzato dalla Commissione  
parlamentare per le questioni regionali

3 marzo 2005  
Roma, Palazzo Marini

## INDICE

Relazione introduttiva. Senatore professor CARLO VIZZINI, presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali.....	pag. 5
Principi generali degli statuti regionali. Professor VINCENZO LIPPOLIS.....	pag. 16
Le forme di governo. Professor CARLO FUSARO.....	pag. 27
Le primarie e le regole elettorali. Professor STEFANO CECCANTI.....	pag. 41
Statuti regionali e sistema politico. Professor GIOVANNI PITRUZZELLA .....	pag. 48
Gli organi di garanzia. Professor NICOLÒ ZANON.....	pag. 55
I raccordi Regioni ed Enti locali. Professor ANDREA MORRONE.....	pag. 71
La finanza regionale. Professor ENRICO BUGLIONE.....	pag. 81
Forme di governo e sistema politico. Professor GIUSEPPE CALDERISI.....	pag. 92
Relazione conclusiva. Professor AUGUSTO BARBERA.....	pag. 100
<i>Appendice</i> .....	pag. 106
Contributo di Marco Villani e Leyla Cirasuolo.	

**Senatore professor Carlo VIZZINI, presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali.**

**Relazione introduttiva.**

VIZZINI. Diamo inizio ai lavori di questo nostro seminario di studi. Buongiorno a tutti gli intervenuti, ai relatori, a coloro che sono presenti in sala. Abbiamo voluto dedicare una giornata di studi, di riflessioni, di osservazioni ad una vicenda che ci è sembrata istituzionalmente rilevante quale quella dei nuovi Statuti regionali. Fra gli obiettivi del nostro impegno odierno vi è anche quello una prima e completa informazione riguardo ai testi statutari ad oggi approvati. È questo, infatti, un argomento che difficilmente passa dalla fase dei seminari e dei convegni di studio a quella dei grandi mezzi di comunicazione, probabilmente perché, con un errore di impostazione, è considerato un fatto quasi per addetti ai lavori, a forte specializzazione, mancando la percezione che, in realtà, è destinato ad incidere profondamente nella vita quotidiana di tutti i cittadini, essendo gli Statuti regionali le Carte fondamentali delle Istituzioni regionali.

Di ciò non bisogna meravigliarsi troppo perché, in un Paese nel quale i grandi mezzi di informazione stentano a offrire adeguata diffusione persino al dibattito legato alla riforma di tutta la seconda parte della Costituzione, è possibile che l'elaborazione e l'approvazione di nuovi Statuti regionali passi sotto silenzio.

Con la Commissione bicamerale che ho l'onore di presiedere, i cui lavori sono dedicati proprio alle "Questioni regionali", ci siamo proposti di compiere alcune riflessioni sui testi dei nuovi Statuti regionali, per tracciarne un primo bilancio, volendo evidenziare gli articolati giunti al

traguardo. In realtà, infatti, non tutte le Regioni hanno tagliato questo traguardo e, sostanzialmente, soltanto undici delle Regioni a statuto ordinario vanno alla scadenza elettorale di aprile 2005 avendo già approvato i loro Statuti e avendoli in vigore. Alcune Regioni sono ancora molto indietro. Mi auguro che il primo anno della nuova legislatura delle Regioni possa servire per definire questo processo. Ciò affinché, nell'ipotesi che l'attuale Parlamento approvi la riforma della seconda parte della Costituzione che tante funzioni e potestà riserva alle Regioni in una forma di Stato a vocazione federale, tutte le Regioni possano farsi trovare già pronte, con nuovi Statuti in grado di accompagnare il processo di modernizzazione della Repubblica.

Ciò che vale per le Regioni ordinarie a maggior ragione dovrà applicarsi per gli Statuti delle Regioni a statuto speciale, proprio perché queste non perdano la loro "specialità". In tal modo ben si stanno comportando la mia Sicilia ed il Friuli Venezia Giulia.

Le nostre riflessioni sui nuovi Statuti possono muoversi lungo due fondamentali direttrici, tra loro strettamente collegate. In primo luogo, c'è la straordinaria fase di riorganizzazione costituzionale che stiamo vivendo in tutta Europa. In secondo luogo c'è una spinta inarrestabile verso la costruzione di un nuovo tipo di federalismo in cui viene riconosciuto il protagonismo politico e istituzionale delle autonomie locali.

Sotto il primo profilo, è indiscutibile che c'è un vasto processo di riforma delle istituzioni politiche che agita il vecchio Continente e che, al di là delle strumentalizzazioni e delle polemiche politiche del nostro Paese, corrisponde alle epocali trasformazioni di questi anni. Discutiamo, infatti, contemporaneamente della ratifica della nuova Costituzione europea, dell'attuazione della riforma costituzionale del 2001, di una nuova riforma



costituzionale, degli Statuti approvati dalle Regioni ordinarie e delle proposte di legge costituzionali per nuovi Statuti nelle regioni ad autonomia speciale di Sicilia e Friuli Venezia Giulia. Di fronte ad un processo di così ampia portata è difficile negare che si tratti di un'evoluzione storico-politica non riconducibile ai tatticismi politici del momento, ma che risponde ai bisogni profondi delle società europee, così come è difficile cogliere il nuovo spirito costituzionale che si aggira per l'Europa senza tenere conto dei nessi, dei legami, dei collegamenti tra un livello costituzionale e l'altro. Non si può leggere una Carta costituzionale isolatamente da quelle che riguardano gli altri livelli istituzionali come avveniva nell'era dello Stato-nazione. Piuttosto siamo entrati pienamente nell'epoca del "costituzionalismo-multilivello", caratterizzato dalla presenza di più livelli territoriali di governo, nessuno dei quali può aspirare al monopolio della sovranità e nessuno dei quali può vivere isolato dall'altro.

Non ci sono più, come è avvenuto negli ultimi due secoli, istituzioni politiche la cui sovranità era il riflesso della piena autonomia e indipendenza rispetto ad altre istituzioni, ciascuna in grado di avere il monopolio del potere politico in un determinato spazio territoriale. Piuttosto, siamo in presenza di una rete istituzionale che tiene insieme soggetti al tempo stesso autonomi ed interdipendenti: istituzioni europee, statali, regionali e locali. Parallelamente, non c'è più un'unica Carta costituzionale di cui si possa predicare la piena preminenza gerarchica nel sistema delle fonti del diritto. La sovranità si frammenta, si parcellizza e si ricompone nella rete delle istituzioni, e parallelamente la Costituzione statale perde la sua assolutezza, la sua esclusività, mentre si dà vita ad un materiale costituzionale composito, perché la sua trama è fatta da principi e

regole di provenienza europea, statale, regionale e locale. Nel momento in cui la sovranità si parcellizza, nessun soggetto istituzionale può aspirare a porre la "Norma fondamentale" dell'ordinamento, gerarchicamente sovraordinata alle altre. Ma, al tempo stesso, nessun soggetto istituzionale può aspirare alla piena indipendenza rispetto agli altri. Perciò Istituzioni comunitarie, statali, regionali e locali partecipano alla sovranità e tutte concorrono alla formazione del nuovo Diritto costituzionale europeo.

Se non si tiene conto di tutto ciò, si corre il rischio di non capire il senso delle trasformazioni costituzionali che stanno avvenendo nel nostro Paese. Così, quando si parla della riforma costituzionale nazionale si cade nell'illusione statocentrica e si ha paura della tirannia del Primo ministro, come se lo Stato fosse dotato della vecchia pienezza del potere sovrano. Lo Stato, invece, è soltanto una delle istituzioni ed il Primo ministro eletto direttamente è costretto a muoversi in una rete istituzionale in cui c'è l'Europa, ci sono le Regioni e ci sono gli Enti locali. È in questo sistema multilivello che si manifesta la nuova "separazione dei poteri", che evita il pericolo di qualsiasi assolutismo. E dall'altra parte, quando si discute di Statuti di autonomia, se si perde di vista l'intero quadro del costituzionalismo multilivello, si cade nei due errori estremi di una loro sopravvalutazione o del misconoscimento della loro importanza. Nel primo cadono coloro che vorrebbero introdurre la tutela articolata dei diritti negli Statuti regionali. Questi critici dimenticano che i diritti sono già ampiamente tutelati dalla Costituzione italiana e dalla Costituzione europea e che non si potrebbero prevedere nuove previsioni sui diritti senza limitare i diritti già tutelati (ogni diritto, infatti, è limite degli altri). Nel secondo errore cadono coloro che svalutano l'importanza degli Statuti rinviando all'Europa o allo Stato la riforma costituzionale. Ma, così facendo, si

occulta come nel nuovo sistema multilivello nessun soggetto ha la pienezza della sovranità e quindi il potere e la legittimità per imporre a tutti gli altri il proprio ordine. Il materiale costituzionale è composto coralmemente con la partecipazione di più soggetti. Nessuno ha il monopolio della decisione costituente, e tanti sono i soggetti politici costituzionali che concorrono alla formazione della trama costituzionale europea.

Il costituzionalismo multilivello esprime l'impossibilità, per le odierne società europee, di concentrare il potere politico in un'unica istanza. Le società sono troppo complesse per trovare un unico luogo della sintesi politica – come un tempo era il Parlamento centrale - ed, al contempo, le istituzioni, per legittimarsi, hanno bisogno di avere più canali di collegamento con la società. Si adotta un principio di differenziazione funzionale, per cui ciascuna istituzione opera per affrontare un certo gruppo di problemi, fermo restando che al variare delle condizioni economiche e sociali, può variare il livello territoriale di governo in cui un certo problema può essere affrontato efficacemente. In questa variabilità del livello cui allocare le competenze sta il significato ultimo del principio di sussidiarietà, che è cosa ben diversa dal decentramento.

La sussidiarietà esprime una preferenza per il livello territoriale di governo più vicino ai cittadini, ma poi, per la determinazione in concreto del livello cui allocare una funzione, valuta – in relazione alle circostanze – quale sia quello che possa esercitarla in modo più efficace ed efficiente. Perciò la sussidiarietà – consacrata dai Trattati europei, dal progetto di Costituzione europea e dalla Costituzione italiana – opta per un sistema flessibile di ripartizione delle competenze. Un sistema multilivello, in cui non c'è né un soggetto politico istituzionale preminente, né rigida separazione di competenze tra ciascun livello, ma piuttosto cooperazione e collaborazione.

Perciò il costituzionalismo multilivello non accoglie criteri stabili e rigidi di ripartizione delle competenze e favorisce il sorgere di sedi istituzionali di confronto e di cooperazione tra diversi livelli territoriali di governo.

Nei nuovi Statuti ritroviamo, sostanzialmente, una saggia opzione per un sistema multilivello, in cui l'istituzione Regione non si erge sovrana e solitaria su un piatto panorama istituzionale, ma, al contrario, rispetta l'equiordinazione costituzionale di Comuni, Province, Città metropolitane e Regione.

Nell'ottica della collaborazione e dell'interdipendenza tra i diversi livelli territoriali di governo, è preziosa la previsione del Consiglio regionale delle autonomie locali, voluta dalla nostra Costituzione per tutte le Regioni, quale organo rappresentativo degli Enti locali, con funzioni consultive e di cooperazione tra gli stessi e gli organi della Regione. Sarà questa la sede in cui dovrà svilupparsi il costante confronto, la cooperazione, la collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo, dando sostanza operativa al principio di sussidiarietà riconosciuto dagli Statuti.

In un sistema di governo in cui esistono diversi livelli territoriali – dai Comuni allo Stato – equiordinati dal punto di vista costituzionale, è perfettamente coerente riconoscere a ciascuno di questi un'autonomia organizzativa in ordine all'approvazione dei documenti normativi fondamentali del proprio ordinamento. Di modo che l'ordinamento fondamentale concernente la struttura ed il funzionamento delle Regioni non è esclusivamente definito dalla Costituzione, ma trova completamento e integrazione negli statuti regionali. Com'è noto, infatti, la Costituzione riserva agli statuti regionali la disciplina della forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione; lo statuto disciplina, altresì, l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su

leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei provvedimenti regionali.

Probabilmente è eccessivo parlare, con riferimento agli statuti, di “Costituzioni regionali”, perché alla disciplina statutaria tendenzialmente sfugge quello che è l’aspetto più saliente delle “Costituzioni moderne”, e cioè la determinazione di un completo *bill of rights*, mentre, come ha chiarito la Corte costituzionale, si tratta di un’autonomia che va esercitata, almeno per quanto riguarda la forma di governo, nell’ambito di taluni essenziali principi costituzionali. Manca altresì quel carattere tipico della nozione moderna di Costituzione, e cioè l’essere l’atto fondante di un nuovo ordine politico da cui quest’ultimo trae la sua legittimazione. Invero, oggi non si tratta di dare vita ad un nuovo ordine, costruito – com’è avvenuto in tutti i cicli costituzionali della modernità – in antagonismo rispetto ad un vecchio ordine, nell’esercizio di un potere originario e privo di limiti (il “potere costituente”). Piuttosto lo statuto regionale si inserisce non solo in una complessa trama normativa fatta di diversi livelli costituzionali tra loro interagenti – la disciplina dei trattati europei e, in prospettiva, la Costituzione europea, la Costituzione italiana – e quindi non ha nulla a che vedere con il tradizionale “potere costruttore”, ma bisogna altresì precisare come i decisori regionali non operano avvolti da quello che è stato definito il “velo d’ignoranza”, ossia la mancata possibilità di prevedere le conseguenze che dall’adozione di una regola organizzativa piuttosto di un’altra si avranno sulle sorti di ciascun attore politico. Proprio perché lo Statuto è elaborato nell’ambito di sistemi politici strutturati, al di là della latitudine delle competenze giuridiche, esso dovrà comunque fare i conti con la logica e le esigenze di sistemi politici dati. Da qui il carattere

illusorio di quelle prospettive che caricano sugli statuti regionali la possibilità di dar vita ad una sorta di palingenesi regionale.

Come si diceva, la prospettiva in cui muoversi è quella del *multilevel constitutionalism*, che esalta l'autonomia delle Regioni, ma al tempo stesso evita di considerarle come monadi distinte e separate, inserendole nell'unità politica della Repubblica e nel sistema europeo.

Precisato tutto ciò, va pure ribadita l'enorme importanza che l'approvazione degli Statuti regionali riveste nello sviluppo del processo federalista, perché si tratta di adeguare la struttura fondamentale di ogni Regione alle peculiarità ed alle esigenze di ciascuna comunità regionale e perché si tratta di definire tutti quei meccanismi di governo e di rappresentanza che appaiono necessari per assicurare la migliore funzionalità delle Regioni.

Quest'ultimo profilo pare della massima importanza. Infatti, per valorizzare sul serio le Regioni non basta la devoluzione di poteri e competenze dallo Stato alle Regioni medesime, ma occorre assicurare che queste ultime abbiano una struttura tale che le renda in grado di esercitare in modo efficace, efficiente e adeguato ai bisogni dei cittadini, le nuove competenze. L'organizzazione istituzionale può, infatti, essere configurata come una macchina che va adeguata ai compiti che devono essere adempiuti.

Le Regioni hanno una struttura ed una forma di governo congegnati in una fase di transizione, allorché si trattava di avviare il passaggio dalla vecchia Regione, ente prevalentemente di amministrazione, in uno Stato che, nonostante la Costituzione, restava intriso di molti elementi centralistici. Ora, dopo la riforma del titolo V e la riforma organica complessiva che dovrebbe realizzarsi nel corso della presente legislatura, occorre adeguare la macchina ai nuovi compiti.

In questo processo, si conferma l'esigenza di mantenere una forma di governo in grado di coniugare stabilità e autorevolezza del Governo regionale, con una forte carica di legittimazione democratica. Ciò spiega come – ed a mio avviso opportunamente – nei nuovi Statuti ed anche in quelli in corso di elaborazione, si sia preferito evitare di tornare al parlamentarismo, mantenendo ferma la forma di governo con elezione diretta del Presidente della Regione.

Parimenti, però, gli Statuti stanno cercando di affrontare la crisi di identità in cui – nell'era dei “governatori” – sembrano caduti i Consigli regionali. Ciò che pare emergere dalle proposte di statuti esaminati è che, per ridare ruolo e dignità ai Consigli, non si stia guardando al passato, al vecchio “potere della crisi” che esponeva le Giunte regionali ai mutevoli umori delle Assemblee, ma si stia tentando di costruire il futuro istituzionale ponendo l'accento sui poteri di controllo delle Assemblee stesse.

Governi autorevoli e Assemblee forti dovrebbero essere –almeno nelle intenzioni progettuali di gran parte degli estensori dei nuovi Statuti – i capisaldi della nuova architettura costituzionale regionale.

Non c'è, ovviamente, soltanto la questione della forma di governo, perché gli statuti si occupano anche di rinvigorire i canali di comunicazione politica tra la società e le istituzioni, cercando di rinverdire, in particolare, l'istituto referendario che negli ultimi anni sembra conoscere una fase di crisi nel nostro Paese. In effetti, in un sistema che conosce una forte espansione del ruolo dei Presidenti-eletti, una delle vie più interessanti per creare un sistema di contrappesi è quella di mettere in campo *the people*, e quindi di trovare in un rivitalizzato referendum un valido contrappeso del potere governante.

La Commissione bicamerale per le questioni regionali ha cercato di seguire il processo statutario regionale, nel massimo rispetto dell'autonomia regionale, ma favorendo la circolazione di dati, di informazioni e di riflessioni tra i diversi circuiti locali e tra il livello statale e quello regionale. Seguendo cioè un metodo di lavoro che è perfettamente coerente con l'idea secondo cui tra le istituzioni non esistono steccati e barriere invalicabili e che, pertanto, oggi, autonomia significa soprattutto costruzione di un sistema a rete in cui non ci sono gerarchie istituzionali, in cui non c'è un centro, ma in cui è della massima importanza la connessione e la comunicazione tra i molteplici soggetti nel nuovo policentrismo istituzionale.

Noi oggi cerchiamo di aprire un dibattito, fornendo dei contributi e sperando di potere accompagnare tutto il percorso, lungo e complesso, che porti fino al nuovo assetto dello Stato.

Nell'incontro odierno saranno approfonditi aspetti tecnici e giuridici perché ci sembra giusto offrire, a quello che poi dovrà essere il dibattito politico, il maggior numero di elementi di riflessione utili per identificare gli obiettivi e capire quali siano le strade da percorrere.

Voglio ringraziare tutti quelli che all'interno della Commissione hanno lavorato per raggiungere l'obiettivo nell'incontro di oggi, ovviamente tutti presenti, ma consentitemi soprattutto di ringraziare i relatori che non cito individualmente per brevità, seduti al tavolo insieme a me, che hanno accettato di sobbarcarsi l'onere di affrontare temi seguendo, una volta tanto, un percorso che parta con il piede giusto: prima gli approfondimenti tecnico-scientifici, poi un ragionamento politico.

Lo abbiamo voluto fare per dare un contributo all'impostazione di architravi su cui poggia la vita della nostra democrazia.



Concludo così questo mio intervento introduttivo dando subito la parola al professor Lippolis, relatore del primo intervento programmato, ringraziando ancora tutti voi per la cortese attenzione.

**Professor Vincenzo LIPPOLIS.**

**Principi generali degli statuti regionali.**

Parlare delle dichiarazioni di principio degli statuti regionali significa oggi parlare in primo luogo delle sentenze della Corte costituzionale nn. 372, 378 e 379 del 2004 che hanno affrontato la questione del valore di tali disposizioni e la hanno risolta sia pure in una maniera per certi versi ambigua, come cercherò di spiegare. Si tratta di pronunce fondate sulle medesime argomentazioni, che hanno suscitato reazioni vivaci e contrastanti. Ma andiamo con ordine.

Le disposizioni in oggetto sono una sorta di disposizioni programmatiche, simili in parte e a volte riproducenti quelle della Costituzione. Sono cioè dichiarazioni di intenti politici, di obiettivi da raggiungere, di politiche da sviluppare, impegni a promuovere diritti e a soddisfare bisogni dei cittadini. Disposizioni di questo genere abbondano nei nuovi statuti finora approvati, ma ciò non costituisce una novità perché erano contenute già negli statuti regionali degli anni settanta, ne rappresentano una versione aggiornata all' evolvere della società e all' aumento delle competenze regionali.

Già in passato ci si interrogò sul loro valore e sulla loro efficacia giuridica. Il problema era stato scolpito da un indimenticato maestro di diritto costituzionale e di diritto regionale in particolare, Livio Paladin. Fin dalla prima edizione del suo manuale di diritto regionale del 1973 Paladin scriveva: "le disposizioni programmatiche degli Statuti oscillano tra gli estremi dell'inefficacia e dell'invalidità" e poi esprimeva una valutazione: "e costituiscono la parte più velleitaria e improduttiva di tutta la disciplina statutaria",

La Corte costituzionale nella sua giurisprudenza aveva operato da tempo una distinzione che sopravvive ed ha importanza ancora oggi, quella tra contenuto “necessario” ed “eventuale” degli statuti (cfr. la sentenza n. 40 del 1972, nonché la recente n. 2 del 2004). Il primo è quello indicato nell'articolo 123 della Costituzione, gli oggetti che debbono necessariamente essere disciplinati dagli statuti; il secondo è determinato in via residuale.

Le dichiarazioni di principio appartengono al contenuto eventuale degli statuti regionali: possono esserci e possono non esserci. Ma visto che ci sono, qual è la loro funzione, a che cosa servono? La risposta che ci viene dalle tre sentenze della Corte costituzionale che ho citato è una risposta sconcertante, perché la Corte ha ritenuto tali disposizioni giuridicamente irrilevanti.

Nel caso specifico, a parte altre impugnative che qui non rilevano, erano state impugnate dal Governo norme degli statuti della regione Umbria e della regione Toscana che si impegnano, rispettivamente a “tutelare” (art. 9 st. Umbria) e a “riconoscere” (art. 4 st. Toscana) “forme di convivenza”, diverse dalla famiglia. Erano state altresì impugnate norme degli statuti della regione Emilia-Romagna (art. 2) e della regione Toscana (art. 3) che si impegnano a promuovere il diritto di voto agli immigrati. Queste sono le disposizioni di principio che hanno formato l' oggetto delle tre sentenze della Corte, una per ciascun statuto regionale.

La Corte ha mantenuto ferma la distinzione tra contenuto necessario e contenuto eventuale degli statuti e ha ribadito che nel contenuto eventuale possono rientrare le disposizioni di principio le quali indicano aree di prioritario intervento politico o legislativo della regione. Tali disposizioni hanno “la funzione di legittimare la regione come ente esponenziale della

collettività regionale”, legittimano “una presenza politica della regione” anche al di fuori delle materie di competenza e al di là dei confini territoriali. La Corte ha espressamente richiamato la già citata sentenza n. 40 del 1972, nonché le sentenze n. 829 del 1988 e n. 2 del 2004 ed ha ricordato come in quest’ ultima sentenza fosse stata valutata “opinabile la misura dell’efficacia giuridica” di tali proclamazioni.

Il dubbio è stato sciolto dalle sentenze 372, 378 e 379 del 2004, che, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate, hanno affermato che a tali enunciazioni “non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica”, che queste formule “si pongono sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto”, che esse non possono essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione ed “esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa.”

Tutto questo, significa che noi ci troviamo oggi di fronte a disposizioni, contenute in un atto-fonte, ma che secondo la Corte costituzionale, non sono produttive di alcun effetto normativo. Vi sono cioè parti di un atto-fonte costitutivo dell’ ordinamento che, detto in maniera un po' rozza e brutale, non servono giuridicamente a nulla, esprimono solo orientamenti politici dalle incerte conseguenze.

Le tre sentenze della Corte hanno sollevato molte critiche sotto due aspetti. Il primo attiene al tipo di giudizio della Corte. Si è detto che la Corte può giudicare se una norma è valida o meno, se è costituzionale o incostituzionale, non pronunciarsi sulla sua efficacia e si è anche ipotizzata in tal modo la configurazione di una nuova categoria di intervento della Corte.

Il secondo aspetto di critica si è incentrato sulla svalutazione degli statuti che discenderebbe da tali pronunce, sulla creazione di una situazione confusa a livello di fonti regionali.

Non affronto il primo aspetto perché esula dal tema del seminario odierno. Mi limito a notare, perché mi appare utile per valutare l' impatto delle sentenze sulle dichiarazioni di principio e sugli statuti in generale, che la singolarità della decisione della Corte è un indizio della sua natura compromissoria.

Si è infatti osservato, e sono d'accordo, che le sentenze della Corte rappresentano una soluzione di compromesso al problema. La Corte non voleva colpire gli statuti con una dichiarazione di incostituzionalità di quelle norme, però non poteva neanche salvarle *tout court*: ha scelto di sterilizzarle.

La Corte avrebbe potuto, a mio avviso dichiarare l'incostituzionalità di quelle norme:

- a) delle norme degli statuti Toscana ed Umbria volte a riconoscere e tutelare “altre forme di convivenza” diverse dalla famiglia, per contrasto con l'articolo 29 della Costituzione, che tutela la famiglia fondata sul matrimonio, e con l'articolo 117, comma 2, lett. b) che riserva allo Stato, la materia dell'ordinamento civile;
- b) delle norme degli statuti Toscana ed Emilia-Romagna volte a promuovere il diritto di voto agli immigrati per contrasto con l'articolo 48 che riserva ai cittadini i diritti elettorali.

Anche una pronuncia di questo tipo avrebbe suscitato obiezioni perché le norme statutarie si premurano di prevedere, riguardo alle finalità in questione, un' attività regionale da svolgersi “nel rispetto dei principi costituzionali”, così attenuando la portata del contrasto con i principi

costituzionali. Una pronuncia di incostituzionalità avrebbe avuto il merito della chiarezza e sarebbe stata circoscritta alle disposizioni impugnate; al contrario la decisione assunta, nel salvare queste ultime, ha svalutato tutte le dichiarazioni di principio contenute negli statuti.

Nei commenti alle sentenze si è prospettata l'ipotesi che esse non tocchino tutte le dichiarazioni programmatiche perché sono stati dichiarati conformi a Costituzione l'articolo 15, comma 1, e l'articolo 17 dello statuto della regione Emilia-Romagna: il primo riconosce diritti di partecipazione, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare, ai residenti anche non cittadini; il secondo prevede la possibilità di un'istruttoria pubblica nei procedimenti di formazione di atti normativi o amministrativi. Non mi attardo su questo punto. La mia opinione è che tali disposizioni, per il loro oggetto, rientrano nel contenuto necessario degli statuti: fissano principi che dovranno essere sviluppati nella legislazione regionale. Esse hanno quindi natura diversa dalle dichiarazioni di principio rientranti nel contenuto eventuale, che la Corte ha sospinto tutte nel limbo dell'inefficacia giuridica.

La decisione della Corte fa sorgere degli interrogativi.

Un primo interrogativo riguarda l'esistenza o meno di un limite di tollerabilità di dichiarazioni di principio o programmatiche in aperto contrasto con norme costituzionali. La Corte ci dice che si tratta solo di orientamenti politici o culturali e che quindi possono restare scritte negli statuti senza che si debba valutare la loro costituzionalità. Mi chiedo però se sarebbe tollerabile che una disposizione statutaria fissasse l'obiettivo della disintegrazione dell'unità nazionale o, comunque, si ponesse in palese contraddizione con un principio fondamentale della nostra Carta costituzionale. A prendere alla lettera il ragionamento della Corte un tal

genere di dichiarazioni potrebbe continuare a restare scritta negli statuti e, di conseguenza, continuare a far parte dell'ordinamento giuridico regionale e, di conseguenza, di quello statale, sia pure senza produrre effetti giuridici. È una conclusione che a me suscita molte perplessità, perché mi pare non tollerabile che enunciazioni del genere che ho prospettato, sia pure ridotte a mere dichiarazioni politiche, possano continuare ad essere contenute in atti fonte.

Questa considerazione mostra il limite del ragionamento operato dalla Corte ed è un indice della natura compromissoria della decisione, nel senso che si è trovata una soluzione per superare un *impasse* contingente, per evitare di annullare le disposizioni impugnate, senza tener conto dell'intera portata del principio alla base della decisione.

Un altro interrogativo riguarda l'efficacia della pronuncia. Essa non è una dichiarazione di incostituzionalità che ha efficacia *erga omnes*, ma una dichiarazione di inammissibilità, che, a stretto rigore, rimane circoscritta al caso concreto: ci dice quello che pensa la Corte costituzionale delle disposizioni di principio, non le annulla. Secondo la Corte quegli enunciati programmatici non si possono utilizzare, non hanno efficacia, resta il fatto però che essi sono contenuti negli statuti: un altro giudice, un organo amministrativo potrebbero pensarla diversamente dalla Corte e dare loro una qualche applicazione. Penso anche agli organi di garanzia statutaria, cioè agli organi istituiti da alcuni nuovi statuti, che hanno funzioni di controllo sulle leggi regionali ai fini del rispetto delle disposizioni degli stessi statuti (su questo punto dirò qualcosa di più specifico più avanti).

Alla Corte va, comunque, riconosciuto un merito: quello di aver colto un aspetto di sostanza del fenomeno, di aver messo il dito sulla piaga e cioè la utilizzabilità delle dichiarazioni di principio. Disposizioni programmatiche

si scrivono perché possono condizionare la futura attività legislativa e amministrativa, determinarne la legittimità, imporsi quanto all'interpretazione delle norme successive di rango inferiore. Tutto ciò appare in gran parte problematico per le disposizioni programmatiche degli statuti.

Innanzitutto le disposizioni programmatiche rientrano nel contenuto eventuale, non in quello necessario degli statuti. Esse quindi non potrebbero in ogni caso, anche indipendentemente dalle sentenze 372, 378 e 379, essere utilizzate come norme interposte, costituire cioè un parametro di costituzionalità in un giudizio di legittimità costituzionale di una legge regionale per violazione indiretta dell'articolo 123 della Costituzione. Come è noto, infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, solo le norme rientranti nel contenuto necessario dello statuto possono costituire parametro della legittimità costituzionale di una legge regionale.

Per altro verso si deve tener conto che, proprio in base ai principi costituzionali contenuti nell'articolo 117, la legislazione regionale concorrente deve rispettare e dare seguito ai principi fondamentali contenuti nella legislazione statale e che le leggi statali nelle cosiddette materie trasversali, ad esempio la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, si impongono alla legislazione regionale. Più in generale, in base al primo comma dell'articolo 117 la legislazione regionale deve rispettare la normativa comunitaria e quella dei trattati internazionali, oltre al rispetto, ovvio, della Costituzione. La legislazione regionale si trova quindi condizionata da altre fonti, vi è un reticolo di vincoli rispetto al quale sarebbe difficile trovare uno spazio di applicazione per le disposizioni programmatiche contenute negli statuti.



E' stata prospettata una maggiore valenza delle dichiarazioni di principio riguardo alla legislazione regionale esclusiva. Si potrebbe infatti sostenere che tale tipo di legislazione debba rispettare anche il contenuto eventuale degli statuti. Rimane però un problema: se ciò non avviene, per quali strade sarebbe possibile far valere questa ipotetica illegittimità? In altre parole, c'è un rimedio nel contrasto tra legge regionale e dichiarazione di principio contenuta nello Statuto?

Si può pensare che a valutare la conformità di una legge regionale alle dichiarazioni di principio degli statuti possano essere gli organi di garanzia statutaria (ovviamente nelle regioni ove sono previsti). Questi organi danno dei pareri, all' interno del procedimento di formazione delle leggi regionali, sulla loro conformità agli statuti. I loro pareri sono superabili, ma vi sono due casi (art. 68 st. Lazio e art. 82 st. Umbria) in cui gli statuti impongono una riapprovazione della legge regionale se vi è un parere dell' organo di garanzia che sancisce il contrasto con lo statuto. Addirittura, lo statuto del Lazio esige nella seconda approvazione un *quorum* aggravato (la maggioranza dei componenti il consiglio).

La risposta negativa all' utilizzabilità delle disposizioni di principio discenderebbe dal fatto che appare problematico immaginare un parere degli organi di garanzia basato su un parametro, le disposizioni di principio, giudicato privo di efficacia giuridica dalla Corte costituzionale. Resta il fatto che questo lo ha affermato la Corte in una pronuncia priva di efficacia *erga omnes* e gli organi di garanzia potrebbero anche utilizzare le disposizioni in questione.

Un' ipotesi interessante che si può fare (anche se può apparire di scuola ed è limitata all' ambito di applicazione dei due statuti prima citati) è la seguente: che l'organo di garanzia abbia espresso parere contrario su una

legge regionale per contrasto con una disposizione programmatica dello statuto e che la legge sia promulgata senza che si sia provveduto a riapprovarla ( o, nel caso del Lazio, con una riapprovazione che non abbia ottenuto il *qurum* richiesto dallo statuto).

Poiché le norme statutarie sul procedimento legislativo rientrano nella materia della forma di governo che, ai sensi del primo comma dell' articolo 123 della Costituzione, è parte del contenuto necessario dello statuto, si può ipotizzare una violazione indiretta della norma costituzionale, deducibile di fronte alla Corte. L' aspetto singolare è costituito dal fatto che il vizio del procedimento sarebbe collegato al mancato rispetto di una disposizione statutaria che la Corte ha dichiarato non avere alcuna efficacia giuridica.

Per completezza, è necessario ricordare che le disposizioni di principio potrebbero costituire un indirizzo per attività delle regioni che non si sostanziano nella produzione di norme o di atti amministrativi, ma che caratterizzano la loro "presenza politica". Come ha rilevato la stessa Corte costituzionale si tratta di vari poteri di iniziativa, di partecipazione, di consultazione, di proposta, esercitabili in via formale ed informale, al fine di ottenere il migliore soddisfacimento delle esigenze della collettività regionale. L'esempio tipico che si può fare è la presentazione di iniziative legislative al Parlamento. Ebbene, in questo fascio di attività, l' azione di una regione potrebbe essere ispirata e dar seguito alle dichiarazioni statutarie di principio. Resta, comunque, il problema della concreta sanzionabilità di comportamenti di organi regionali in contrasto con tali dichiarazioni.

Concludo con una considerazione di carattere più generale, di politica delle istituzioni. Non so se la Corte costituzionale, nel decidere la questione delle disposizioni di principio, lo abbia voluto scientemente, o se sia solo un

effetto indiretto della soluzione del caso specifico, ma le tre sentenze di cui ho parlato danno un colpo all'idea degli statuti come costituzioni regionali, come carta fondante dell'ordinamento regionale. Le sentenze non solo svalutano la parte politico-programmatica degli statuti, sottolineando il fatto che le disposizioni di principio in essi contenute sono qualcosa di assolutamente diverso dalle norme programmatiche della Costituzione, ma insistono con puntualità sul fatto che lo statuto è una fonte a competenza riservata e specializzata. Le sentenze per certi versi ridimensionano le affermazioni della sentenza n. 304 del 2002 che collocava lo Statuto al vertice delle fonti regionali, perché evidenziano l'aspetto del rapporto di separazione di competenza tra statuto e legge regionale.

Se si accostano le sentenze in questione alla n. 106 del 2002, pur attinente ad un argomento completamente diverso, vale a dire la sentenza che ha negato la possibilità di utilizzare il termine Parlamento in riferimento alle assemblee elettive regionali, mi sembra di poter individuare una tendenza nella giurisprudenza della Corte a tenere un tono basso nella ricostruzione dell'ordinamento regionale. Qualcosa di ben diverso da un filone dottrinale che si ebbe al momento di avvio della riforma del Titolo V quando si parlava di "diritto costituzionale regionale" in riferimento agli statuti.

Non intendo svalutare il mutamento profondo che è avvenuto, nè l'importanza del rafforzamento dell'istituto regionale, ma vi è una ragione profonda di questo quadro che comincia ad emergere: non siamo di fronte ad un vero e proprio federalismo. Il che, se non ci si innamora delle parole, non è detto poi che sia un male. Le regioni hanno ampi spazi di azione e possono essere ugualmente protagoniste della vita nazionale. Sul piano dei diritti, al di là delle dichiarazioni di principio, a volte enfatiche ed inutili, contenute negli Statuti, possono fare molto invece per la implementazione

concreta dei diritti che già sono sanciti nel testo costituzionale, per dare concreta effettività a diritti già riconosciuti nel nostro ordinamento.

**Professor Carlo FUSARO.**

**Le forme di governo.**

Grazie presidente Vizzini. Grazie per avermi invitato in questa circostanza. Poche questioni come la forma di governo hanno appassionato tanto studiosi e protagonisti della lunga stagione delle riforme politico-istituzionali. Per poche questioni, per pochi oggetti in ambito regionale la competenza statutaria si è rivelata nei fatti tanto marginale e, in fondo, tanto limitata. C'è un grande divario fra ciò che si è ritenuto e in qualche caso finto di attendersi, e in qualche caso addirittura temuto (Barbera) e ciò che poi è avvenuto. Mi esprimerò con parole forse più brutali rispetto a quelle usate nell'intervento di Lippolis: tutta la vicenda della redistribuzione di potere politico verso le Regioni (...così non uso il termine federalismo) subisce le conseguenze di una sorta di schizofrenia culturale e costituzionale abbastanza generalizzata per cui prima si va a tutta velocità e fra consensi apparentemente generali in una direzione e poi istantaneamente si comincia quasi ubbidendo a un qualche subliminale comando ad andare nella direzione opposta; qualche volta, poi, si finge di andare in una direzione o nell'altra, ma in realtà non ci si vuole andare affatto ma si ritiene impopolare farlo...

Ora, per la forma di governo il caso è tale che, se io volessi fare lo spiritoso, cosa che naturalmente per rispetto vostro non farò, potrei anche dire che la materia del contendere semplicemente non esiste, ovvero che gli spazi dell'autonomia statutaria regionale si sono rivelati tanto limitati che è come se non esistessero...

Tanto per cominciare c'è da tenere conto del dettato costituzionale. Al riguardo, alla fine di un'analisi compiuta all'indomani dell'entrata in vigore della revisione del 1999, ad alcuni di noi era parso che si potesse sintetizzare la valutazione sui margini che la Costituzione affidava all'autonomia statutaria in tema di forma di governo complessivamente considerati, come il passaggio da *una forma di autonomia vincolata*, quella che prima della revisione indirizzava gli Statuti verso una qualche declinazione del governo parlamentare assembleare e un'altra *nuova forma di autonomia* anch'essa *vincolata* pur orientata in senso in parte diversa. Questo giudizio per molti aspetti avrebbe dovuto ridimensionare le preoccupazioni di quanti, penso qui soprattutto e prima di tutti all'amico Augusto Barbera che, come forse ricordate, all'indomani della revisione del 1999 si esprime molto criticamente sull'ipotizzato conferimento dell'autonomia statutaria in materia di forma di governo alle Regioni.

A ciò dobbiamo ora aggiungere la giurisprudenza costituzionale che si è dipanata attraverso una serie di sentenze, che in larga misura io condivido, le quali hanno dovuto fronteggiare i tentativi di resistenza che si sono manifestati nelle Regioni o *rectius* in alcune Regioni contro la volontà e la logica del riformatore costituzionale del 1999.

Se poi teniamo conto di un'altra parte della giurisprudenza della Corte, che non ho apprezzato altrettanto, con la quale essa ha imposto una sorta di rigida separazione di competenza fra statuto e legge regionali in materia rispettivamente di forma di governo e di legislazione elettorale (pur dovendo riconoscere la Corte stessa che ciò scientificamente e culturalmente e istituzionalmente non si giustificerebbe), ammettendo solo limitatissime eccezioni (ecco l'esempio della *prorogatio*), sicché effettivamente si può dire che la materia elettorale è stata dalla Corte, a mio

avviso, ripeto, improvvidamente, del tutto espunta dagli Statuti, anche nella forma di meri indirizzi.

Se – ancora – teniamo conto di quello che è stato poi l'atteggiamento concreto delle Regioni, sul quale mi soffermerò, lasciando da parte le resistenze iniziali, lo stesso ritardo anche del legislatore nazionale (che poi nella 165/2004 mi pare si sia attenuto alla saggia indicazione di prevedere, per lo più, vera norma di principi fondamentali), ebbene se noi combiniamo (a) dettato costituzionale, (b) giurisprudenza della Corte, (c) comportamenti concreti da parte delle Regioni, e se (d) esaminiamo, come farò brevemente con voi, gli Statuti che sono entrati in vigore e quelli che io considero quasi vigenti (in tutto sono sette) si vede che la mia conclusione non può sorprendere. Tanto più che questi Statuti per un verso obbligati a rinviare alla legge elettorale dalla giurisprudenza della Corte, per un altro hanno a loro volta fatto ampio ricorso al rinvio soprattutto al regolamento del Consiglio: per cui, i più audaci contengono indicazioni alle quali il regolamento del Consiglio dovrà attenersi, ma non disciplinano nei dettagli aspetti importanti che potrebbero influire sulla forma di governo, pur disciplinando tanti altri aspetti della vita, del funzionamento e dell'organizzazione dei Consigli. Anche per questo la materia oggettiva d'analisi si è rivelata più limitata di quanto non ci si fosse attesi. Infine, l'utilizzo di quei margini che nonostante ciò che ho detto comunque ci sono o *rectius* ci sarebbero, quasi con una sola eccezione, quella della regione Toscana, non sono stati, di fatto, utilizzati.

Vengo al dunque. Ho esaminato gli Statuti vigenti e quelli “quasi” vigenti. Quelli vigenti sono quattro; domani la regione Piemonte promulgherà il suo ed avremo quindi il quinto Statuto. Quelli vigenti sono, dunque: Calabria, Lazio, da domani, Piemonte, Puglia e Toscana. Poi ce ne sono due che

possiamo considerare in dirittura d'arrivo perché da ciò che risulta agli atti non c'è impugnativa del Governo, e ne sono scaduti i termini: si attende solo la scadenza di quelli per un'eventuale richiesta referendaria. E' legittimo pensare, pertanto, che lo Statuto della Liguria e lo Statuto delle Marche potranno felicemente entrare in vigore. Esattamente quello della Liguria a maggio e quello delle Marche fra pochi giorni.

Allora, quali erano i temi, quali erano gli elementi in materia di forma di governo, trascurando tutti gli altri discorsi di indole generale, che erano rimessi al legislatore statutario (lasciando da parte - nel rispetto della relazione Ceccanti che segue subito dopo - la legge elettorale)? Dico questo fra parentesi, ma proprio da un punto di vista di studioso, è una cosa a cui tendenzialmente mi vorrei ribellare, perché parlare di forma di governo senza parlare di legge elettorale, e farlo poi a livello regionale, scusate la digressione, non ha senso. Si tenga presente che se c'è una caratteristica delle *forme di governo della transizione italiana*, le quali rispondono tutte a una medesima logica, che si fonda essenzialmente sull'investitura diretta del vertice dell'esecutivo accompagnata alla conformazione dell'Assemblea rappresentativa in modo che rispetti la scelta sul Presidente per dare a questo la stessa maggioranza in una logica che è tutto, tranne che di separazione dei poteri, e nel contempo nel rispetto del massimo pluralismo rappresentativo esteso fino alla frammentazione, ebbene l'altra caratteristica di fondo è quella che per una serie di circostanze, che non val la pena richiamare ma che derivavano dalla difficoltà di revisionare la Costituzione a tutti i livelli, dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni, dappertutto la forma di governo è stata fortemente incisa proprio per il tramite della legge elettorale. Ecco perché se voi mi dite che a livello di Regioni devo parlare di forma di governo senza nemmeno evocare la legge elettorale, il discorso



potrebbe anche finire subito. Comunque, nel rispetto della relazione Ceccanti, legge elettorale a parte, ci si può domandare: quali erano gli spazi che i legislatori statutari avevano ed hanno?

Ho provato a fare un censimento. Come vedrete, si tratta di questioni di rilevanza variabile, maggiore o minore, ma, tutte abbastanza modeste e limitate, nel complesso.

Per iniziare: la *presenza del Presidente della Regione in Consiglio*. Questa è una scelta statutaria che tutti gli Statuti che io ho consultato hanno fatto; qui posso segnalare l'unica flebile eccezione, quella della regione Toscana che, nel prevedere la partecipazione al Consiglio del Presidente della Regione, chiarisce che egli non partecipa all'elezione del Presidente del Consiglio, un elemento modesto di tendenziale separazione di fronte a una figura vista come dotata di una sua autonomia istituzionale.

In proposito una notazione che può valer la pena di sottoporvi è che quasi tutti gli Statuti, quello toscano incluso, rafforzano notevolmente la figura del Presidente del Consiglio in uno sforzo di riequilibrio a vantaggio del Consiglio. Si tratta di una strategia istituzionale evidente in tutti questi Statuti, quale più quale meno (meno Lazio e Puglia), ma gli altri sì (e più fortemente le Marche). Ciò corrisponde a quella temperie culturale nella quale, e qui ha detto molto bene il presidente Vizzini, effettivamente molti Consigli, la più parte dei Consigli, in generale le classi dirigenti partitiche e consiliari delle Regioni, hanno vissuto le riforme, a partire dalla 1/99 e ancor prima la 43/95, come un *vulnus* alla pienezza dell'esercizio delle funzioni consiliari, facendo fatica a scoprire l'importanza di quelle funzioni di controllo delle quali si diceva. Ciò anche perché l'esercizio del controllo richiede più impegno e capacità che non annunciare ai giornali un giorno sì

e l'altro pure che ci si accinge a mettere in crisi la giunta (come accadeva nel bel tempo passato).

Un altro aspetto è dato dalla questione del *limite dei mandati*. Mi si può contestare forse che non siamo nell'ambito della forma di governo. In effetti qui si deve ricorrere, necessariamente, alla legge elettorale, quindi rinvio alla legge elettorale; segnalo peraltro che, da ciò che mi risulta la legge elettorale toscana è l'unica che, pur con una formula lievemente diversa rispetto alle 165/2004 ha previsto il tetto dei due mandati consecutivi. Non so se ci sarebbe stato spazio, come qualcuno aveva anche pensato al *re-call* cioè a forme di revoca popolare degli eletti: ma tutto sommato ne dubito e certo è una scelta sulla quale nessuno statuto si è avventurato.

Un aspetto più rilevante avrebbe potuto riguardare e riguarda (ma di nuovo dovrete dirmi se è materia di legge elettorale o materia statutaria, secondo me dovrebbe essere materia statutaria), la composizione della Giunta sotto il profilo della *compatibilità* dell'esercizio delle *funzioni di membro della Giunta con quelle di membro del Consiglio*; qui riferisco che non c'è Statuto che non apra a componenti di Giunta esterni rispetto al Consiglio, del resto questo è ormai un fatto costituzionalmente chiarito, mentre vi sono Statuti che tentano tuttavia di limitare il numero dei membri di Giunta non componenti del Consiglio. Per esempio, è una scelta che compie, se non ricordo male, lo Statuto della Regione Calabria (che prevede un tetto di massimo due). Le altre Regioni evitano il tetto, ma l'unica Regione che prevede una forma di incompatibilità con sospensione dalla carica consiliare per il membro del Consiglio che sia eventualmente nominato in Giunta (e supplenza) è, ancora una volta, la Regione Toscana. Lascio da parte ovviamente ciò che è costituzionalmente vincolato: il *simul simul* e

quanto ad esso collegato nel rispetto dell'art. 126 Cost., che alcuni Statuti riproducono (mentre in altri c'è mero rinvio). Sappiamo che tutti e sette gli Statuti in esame non sfidano l'opinione pubblica e quindi accettano, come dire, l'interpretazione rigida della Corte (che mi sembra del resto, su questo punto, assolutamente legittima) e la sua lettura in materia di forma di governo.

Un altro aspetto che avrebbe potuto e può recare un qualche elemento di distinzione, se non altro a livello, diremmo da giuristi, sintomatico, riguarda l'iniziale *formazione della Giunta*. Essa, ovviamente, è competenza esclusiva del Presidente, insieme all'eventuale revoca dei singoli componenti, nonché, dappertutto, all'affidamento degli incarichi. Il punto è come questa formazione della Giunta viene accompagnata e collegata da un lato alla *presentazione del programma*, dall'altro alla illustrazione, comunicazione, informazione al consiglio delle nomine fatte, così come delle eventuali successive revoche e sostituzioni. Qui la differenza (e credo che ciò che dico aiuti a cogliere come si lavori per interstizi), è fra gli Statuti che si limitano a dire: il Presidente *comunica* al Consiglio, in occasione del programma oppure no (in genere in occasione della presentazione del programma), la lista, l'elenco dei componenti della Giunta e quelle che invece dicono che su questo, sull'una e sull'altra cosa, si apre un *dibattito*, per esempio lo Statuto delle Marche, per esempio lo Statuto del Piemonte. Si spinge un po' più in là, e infatti è incorsa nel ricorso davanti alla Corte - ma la Corte ha scelto di giudicare costituzionalmente legittima questa scelta -, la Toscana la quale, criticata da molti, con argomenti anche solidi - ma ripeto, a me la questione non pare tra quelle fondamentali, prevede che il Presidente della Giunta illustri il programma, presenti Vice presidente e membri della Giunta, dopo di che

il programma va approvato entro dieci giorni ma senza sanzione, *prima* che il Presidente proceda alle nomine vere e proprie (dei componenti della sua Giunta). Quindi il Presidente per nominare i componenti della Giunta deve attendere questi dieci giorni nel corso dei quali c'è da presumere che il Consiglio abbia un margine per pronunciarsi sul programma ma, fatalmente e inevitabilmente, indirettamente anche sulla composizione della Giunta. Questa previsione è coerente con un altro dei piccoli aspetti che potevano essere a vantaggio dell'autonomia statutaria: la scelta se permettere in qualche modo di influenzare dall'esterno (da parte del Consiglio) la composizione della Giunta attraverso forme di *sfiducia individuale*. In proposito registriamo formule varie: ma essenzialmente c'è la Calabria che prevede a maggioranza assoluta la *censura* nei confronti del singolo Assessore, ci sono le Marche che prevedono una *mozione di sfiducia motivata*, anche questa votata a maggioranza assoluta, e c'è la Toscana nel cui Statuto si parla più prudentemente di *non gradimento* nei confronti di un assessore. Quali sono gli effetti giuridici, limitati ma non inesistenti, nel caso almeno delle Marche e della Toscana? Nelle Marche è previsto che il Presidente debba riferire sulle decisioni che intende o non intende assumere al riguardo e più o meno la stessa cosa in Toscana: "entro venti giorni il Presidente comunica le proprie motivate decisioni conseguenti". E' chiaro che non ci possono essere automatismi al riguardo e che il Consiglio può, eventualmente, solo attivare la sfiducia con tutto quello che ne consegue: dunque il non gradimento è una valutazione politica senza immediata sanzione. Ma certamente io non sono tra quei giuristi che credono che questo tipo di previsioni possano essere del tutto prive di conseguenze. Il giudizio politico quando si parla di questioni di rango comunque costituzionale, anche se siamo nell'ambito degli Statuti regionali, un peso e

quindi non vanno sottovalutate tali questioni come non si possono comunque sottovalutare i principi, ancorché battezzati come giuridicamente non esistenti o rilevanti da parte della Corte.

Procedo velocemente. Un altro aspetto sul quale gli Statuti avrebbero potuto agire è quello delle *prerogative del Governo regionale in Consiglio* e quelle speculari dell'opposizione e/o delle minoranze in Consiglio. In proposito abbiamo altri elementi sintomatici della concezione che i vari legislatori statutari e le diverse classi dirigenti regionali avevano in ordine al tema della forma di governo, perché vi sono Statuti che si sono preoccupati solo di introdurre elementi a garanzia delle minoranze e ci sono Statuti nei quali invece si comincia a raccogliere l'idea che all'interno del Consiglio, data qual è la forma di governo che va imponendosi, vi è una netta divisione di ruoli fra opposizione e maggioranza. Le opposizioni possono essere ovviamente più d'una, ma una principale e alternativa c'è sempre ormai. Quanto a questi due aspetti, dunque (*statuto della maggioranza di governo e statuto dell'opposizione in Consiglio regionale*) segnalo che la *questione di fiducia* è prevista solo dallo Statuto calabro e dallo Statuto ligure, e che gli Statuti in generale non sono generosi verso le Giunte (non ci sono altre previsioni al riguardo né garanzie per esempio di corsie preferenziali o cose del genere a vantaggio del Governo regionale, cosa di cui forse, tutto sommato, in molte realtà non si avverte il bisogno). Per quel che riguarda invece lo Statuto dell'opposizione, la Calabria parla sempre di *opposizioni* al plurale, il Lazio sia al *singolare* sia al *plurale*, così la Liguria solo al *plurale*, le Marche non parlano affatto di opposizione (del resto nel rispetto di una linea istituzionale cui si deve riconoscere l'assoluta coerenza antimaggioritaria); mentre parlano sia di opposizione al singolare sia di minoranze al plurale le altre Regioni che ho considerato: Piemonte,

Puglia e Toscana. Le *inchieste di minoranza* sono un altro *topos* classico dello statuto dell'opposizione. Esse sono previste dallo Statuto Toscana, addirittura su richiesta di solo un quinto dei consiglieri: ma qui veramente opera l'autonomia regionale correttamente intesa, perché la Toscana è una Regione nella quale l'egemonia delle forze politiche di centro-sinistra è tale che effettivamente se si vuole conferire una garanzia alla minoranza la si deve conferire a una parte limitata del Consiglio perché altrimenti si rischia di non avere affatto inchieste di minoranza (è anche vero peraltro che la nuova legge elettorale toscana contiene una nuova clausola di garanzia delle minoranze: infatti, la sua composizione non potrà comunque prevedere meno del 35 per cento dei seggi in Consiglio per le liste *non* collegate col candidato che vince, una scelta di un certo peso).

Segnalo poi che diversi Statuti prevedono comunque che la *presidenza* di queste *Commissioni d'inchiesta* sia affidata alla minoranza (anche ove l'istituzione sia approvata con le maggioranze consuete).

Quasi tutti gli Statuti prevedono, naturalmente, un *quorum* funzionale elevato per l'approvazione del regolamento del Consiglio, e alcune si spingono fino addirittura a richiedere maggioranze qualificate dei tre quinti, dei tre quarti, con maggioranze richieste calanti, tuttavia, dopo un certo numero di votazioni, fino alla più limitata maggioranza assoluta.

Sempre in materia di statuto dell'opposizione, gli Statuti avrebbero potuto anche incidere sulla materia referendaria, perché questa, nel rapporto con la comunità, nel rapporto coi cittadini, può essere considerata elemento di un complessivo statuto dell'opposizione. Peraltro, in Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, nessuno degli Statuti incide sulla classica previsione in base alla quale, perché il *referendum* sia valido, deve partecipare la metà più uno degli aventi diritto. Invece la Regione Toscana

introduce il nuovo *quorum* funzionale statutario *mobile* riferito non al numero astratto di elettori aventi diritto, in quanto iscritti nelle liste elettorali, ma al numero di coloro i quali hanno votato effettivamente alle elezioni precedenti (secondo le proposte di Barbera, Ceccanti, Morrone: apprezzate, vedo, anche da Luciani nell'imponente nuova monografia sul referendum per il Commentario Branca); è un meccanismo come un altro, e la Corte, come sapete, su questo ha detto che la previsione è legittima (e francamente avrei voluto vedere che compiesse una scelta diversa).

Un tema, l'ultimo che voglio trattare prima di andare verso la conclusione è quello del riparto della *funzione regolamentare*, ferma la competenza legislativa. Detto anche che alcune Regioni, per esempio il Lazio, tentano la strada dei *provvedimenti d'urgenza del Presidente*, ma in genere questa è stata accantonata, e mi sembra opportunamente, il tema principe è quello della funzione regolamentare specie dopo la sentenza della Corte la quale ha affermato che è competenza dello Statuto stabilire come vada ripartita fra Giunta e Consiglio. Fra le due opzioni, quella antica, superata dalla riforma e quella, come dire, eccessiva francamente, secondo la quale in omaggio a una sorta di costruttivismo interpretativo, come lo chiama la Corte, poiché la forma di governo non è più parlamentare a tendenza assembleare, a questo punto la competenza regolamentare sarebbe stata riservata alla Giunta, tutti gli Statuti usano uno schema più o meno simile. I regolamenti di attuazione delle leggi regionali vengono ragionevolmente attribuiti tutti al binomio Giunta-Presidente, e così in genere anche quelli di attuazione delle norme comunitarie, mentre quelli che riguardano materie delegate dello Stato sono affidati alla competenza consiliare.

A questo punto rimaneva e rimane l'ambito della legge elettorale, ma come vi verrà detto, praticamente c'è una sola Regione che ha utilizzato in

maniera appropriata il margine di autonomia riconosciuto ora dalla Costituzione e anche dall'interpretazione che di questa ha dato la Corte, ed è la Regione Toscana, l'unica che, invece di procedere per minimali novelle, ha varato una legislazione integralmente innovativa che incide su elementi importanti della forma di governo.

Le mie conclusioni. Riassumiamo: il legislatore costituzionale aveva voluto dare, in realtà, un indirizzo molto netto alle forme di governo regionali. Sono qui presenti protagonisti di quella vicenda parlamentare e dunque non c'è bisogno che io sottolinei come quella facoltà di deroga prevista in Costituzione (che è risalente ad alcune proposte già avanzata in sede di Commissione De Mita-Iotti), fu recuperata quasi a pagare un tributo formale all'autonomia statutaria, per non fare apparire il legislatore statutario del 1999 come "centralista", per liberarlo dalla critica che volesse imporre la medesima forma di governo a tutte le regioni. In realtà era esattamente quello che si voleva. Tale atteggiamento, che si tradusse nelle disposizioni note e nella disciplina transitoria d'immediata applicazione, del resto è conforme con le tradizioni costituzionali dei Paesi ai quali noi possiamo raffrontarci. Se andiamo a studiare sotto il profilo, per un verso formale, per un verso sostanziale, la normativa in materia di paesi come l'Austria, la Germania, la stessa Svizzera, la Spagna noi vediamo che dappertutto le forme di governo delle entità subnazionali sono nella sostanza assai omogenee per non dire identiche.

Tale indirizzo del legislatore costituzionale è stato integrato dalla previsione della competenza solo concorrente in materia elettorale con le conseguenze che conosciamo. Aggiungiamo la Corte costituzionale e l'interpretazione che essa ha dato; aggiungiamo come le classi dirigenti regionali hanno reagito a questo complesso di innovazioni, prima col



tentativo della resistenza ad esse (che solo nel caso del Friuli-Venezia Giulia, anche se in un contesto formale parzialmente diverso perché è Regione a statuto speciale, si è trasformato in sfida apertamente all'opinione pubblica con gli esiti noti), anche attraverso strade alternative, via via chiuse dalla Corte.

Quasi intimorite dalla sacrosanta giurisprudenza della Corte le Regioni che hanno fatto i loro Statuti si sono quasi per contrappasso spinte fino a un *self restraint* ai confini dell'autolesionismo autonomistico, se mi posso esprimere così. Non è detto che in futuro alcuni margini di autonomia non vengano riscoperti. Oggi critiche possono essere condotte a quelle Regioni come la Toscana, che si sono spinte di più in quella direzione, critiche legittime a testi largamente perfetibili: però almeno lì c'è stato lo sforzo di assecondare un indirizzo politico-costituzionale di fondo e cercare di trarne soluzioni conformi ad aspirazioni, impostazioni e valori delle classi dirigenti e politiche locali senza cercare né frontali contrapposizioni né elusioni e raggiri. Io ho l'impressione che quella schizofrenia alla quale facevo riferimento all'inizio pervada ancora la cultura istituzionale un po' a tutti i livelli. Il nostro è un Paese radicalmente centralista, che è stato costruito centralista dal Piemonte sabauda nell'Ottocento, ha poi conosciuto ancora più centralismo nei decenni successivi e sta facendo una grande fatica ad andare nella direzione opposta della re-distribuzione delle scelte e della vera autonomia. Perciò ritengo anche che occorra sapersi accontentare dei risultati conseguiti e che non ci si possa sorprendere se la schizofrenia di cui parlavo si manifesti via via sempre di nuovo, e ai diversi livelli di governo, attraverso provvedimenti e scelte spesso contraddittori l'uno con l'altro e attraverso la rinuncia all'utilizzo dei margini già modesti

che il costituente legislatore costituzionale e una giurisprudenza sparagnina hanno lasciato a disposizione delle classi dirigenti regionali.

**Professor Stefano CECCANTI.**

**Le primarie e le regole elettorali.**

*1. Le quattro linee alternative che si sarebbero potute seguire.*

Il mio intervento si colloca tra quello di Carlo Fusaro e quello di Peppino Calderisi, con inevitabili interferenze già sottolineate da Fusaro.

Riprendo in particolare il suo ragionamento sulle caratteristiche costanti dei sistemi elettorali della transizione. Dal 1993 si è dato per scontato un vincolo politico, quello di non poter mettere in discussione tutte le micro-identità partitiche esistenti. Per risolvere il problema della governabilità si è agito soprattutto sul versante della forma di governo (il "simul..simul" per comuni, province e regioni) e, sul versante delle formule elettorali, si è anche introdotto il correttivo verso l'alto di forme di premio di tipo esplicito (il premio di maggioranza per regioni, province e comuni) o implicito (la predominanza dei collegi uninominali), senza introdurre sbarramenti significativi (quali sarebbero soglie per le liste o per l'accesso a un eventuale secondo turno di collegio).

Ne risulta un prezzo di un certo strabismo per l'elettore e per le forze politiche dato che si cumulano incentivi all'unità nel voto maggioritario e alla divisione nel voto proporzionale, ma alla fine il bilancio appare molto positivo, in quanto vi è comunque una scelta diretta di governo per la legislatura.

E' in questo contesto che si collocava il potenziale utilizzo dell'autonomia sulla forma di governo e sul sistema elettorale. In astratto le linee di politica istituzionale che si sarebbero potute adottare erano almeno 4:

a) quella spontaneamente desiderata da gran parte del ceto politico sarebbe stata *di tipo "reazionario"*, cioè di ritorno all'instabilità dei governi, ma questa è stata sconfitta sia laddove è stata portata avanti in modo esplicito (il referendum friulano), sia in modo più subdolo (la sentenza 2/2004 della Corte costituzionale sulla Calabria); ciò spiega anche il mancato appuntamento con più delle metà delle Regioni, in cui varie forze (soprattutto quelle che per il loro posizionamento politico sapevano di non poter ottenere candidature alla Presidenza) avrebbero voluto seguire quella via, rivelatasi impercorribile;

b) quella più naturale, riconosciuta l'impraticabilità della precedente con maggiore o minore convinzione, era *la riconferma sostanziale* dello status quo, rinunciando a innovazioni "forti": si tratta della scelta fatta da pressoché tutte le Regioni, fatta eccezione per alcuni aspetti della nuova legislazione toscana, non tali però da farla classificare in una diversa tipologia;

c) quella sartoriana che fa riferimento paradigmatico al caso tedesco, tesa a bilanciare una maggiore flessibilità sulla forma di governo con una maggiore selettività della formula elettorale e dei successivi passaggi istituzionali. In altri termini se si agisse sul sistema elettorale con clausole di sbarramento significative e con vincoli successivi alla formazione dei gruppi parlamentari in corso di legislatura, mantenendo cioè permanentemente incentivi anti-frammentazione, si avrebbe probabilmente un quadro consiliare di pochi gruppi che tenderebbe di per sé alla stabilità, senza bisogno di eccessive stampelle sulla forma di governo, senza cioè il "simul...simul". Questa linea alternativa, pur astrattamente fondata, ignora il peso dei poteri di veto dei piccoli partiti nelle maggioranze regionali,

quindi nei lavori consiliari sugli Statuti e sulle leggi elettorali. Non è stata seguita in nessun caso e ciò era in realtà ampiamente prevedibile;

d) quella mista tra le due precedenti, che per il momento mantiene il “simul...simul” perché conscia dei problemi ereditati di frammentazione, ma che nel contempo avvia alcuni filtri selettivi che nel prosieguo della stabilizzazione del sistema politico regionale potrebbero rendere superflua la rigidità delle norme sulla forma di governo. La sola Toscana ha fatto alcuni passi verso questo modello, senza però sceglierlo veramente.

*2. Le scelte concrete: sostanziale continuità a parte le norme sulla parità e la soppressione delle preferenze in Toscana.*

Saranno applicate 4 nuove leggi elettorali (Calabria, Lazio, Puglia e Toscana), mentre saranno entrati in vigore alla data delle elezioni 7 nuovi Statuti (quelli delle quattro Regioni prima citate, della Liguria, delle Marche e del Piemonte).

Tutti questi casi hanno in comune la conferma dell'elezione diretta e del correlato premio di maggioranza, che mantiene gli standards di governabilità. In Toscana vi è solo una limitata correzione al premio, che si applica in via sussidiaria e non meccanica, fino a raggiungere il 55% dei seggi, se nessuna coalizione vi è giunta naturalmente. Tutte e 4 le Regioni con nuova legge elettorale hanno aumentato il numero di consiglieri, il che, a parità di altri fattori, porta a un potenziale incremento della frammentazione:

-Calabria da 40 a 50;

-Lazio da 60 a 71;

-Puglia da 60 a 70;

-Toscana da 50 a 65.

*Le differenze riguardano tre aspetti.*

*In primo luogo le soglie di sbarramento. A quella vigente (3%, a meno che la coalizione non abbia preso almeno il 5%) ne sono state sostituite diverse:*

-la Calabria prevede un 4% per tutti;

-la Puglia ne ha prevista una per queste elezioni (il 5%, a meno che la coalizione non abbia preso almeno il 5%) e una diversa per le successive (il 4% per tutte, come in Calabria);

-la Toscana l'1,5% (e, per inciso, la cosiddetta formula Adams che consente di ottenere più facilmente il primo seggio), a meno che la coalizione non abbia preso almeno il 5%.

A prima vista, quindi, Calabria e Puglia sembrano avere fatto una scelta forte, resa possibile dal fatto che le maggioranze uscenti di centro-destra non avevano partiti che sarebbero esclusi. In realtà la scelta risulta solo apparente perché a quel momentaneo sbarramento non fanno riscontro norme statutarie consequenziali e di conseguenza vari partiti possono aggregarsi per superare lo sbarramento per tornare a dividersi subito dopo o anche più tardi (ringrazio per inciso il dott. Massimo Rubechi che ha effettuato un attento screening sulle norme statutarie su cui mi baso):

-l'art. 27 dello Statuto Calabria pone un limite di 3 consiglieri per gruppo, che è derogabile anche nel caso in cui i gruppi "siano espressione di gruppi parlamentari nazionali" e per di più consente componenti organizzate nel gruppo misto "ai fini organizzativi e di funzionamento";

-in Puglia non vi è invece nessun numero minimo di consiglieri.

Ovviamente tali soluzioni sono adottate anche dalle Regioni che non hanno introdotto sbarramenti significativi:

-non c'è nessun numero minimo in Lazio, in Liguria, nelle Marche e in Piemonte;

-in Toscana vi è il tetto di 2 consiglieri, ma può bastarne anche uno solo se è l'unico eletto di una lista (art. 16).

La questione degli sbarramenti e dei disincentivi alla frammentazione si salda fatalmente a quella delle preferenze, vera e propria anomalia italiana rispetto alle democrazie europee medio-grandi dove si usano solo liste bloccate e collegi uninominali sia per le politiche sia per le regionali. Ammettere la preferenza significa infatti rendere ciascun candidato una monade, un partito a se stante, cumulando lo stesso giorno delle elezioni una competizione fratricida dentro la stessa lista a quelle tra liste e tra coalizioni. Ogni eletto farà partito a sé: è per questo che giudico quanto mai paradossale che nel nostro Paese molte delle persone che usano una retorica marcata sulla necessità di ricostruire partiti la combinino a una difesa populista del sistema delle preferenze che distrugge i partiti dalle fondamenta. Partiti coesi e preferenze non stanno insieme.

Siccome ritengo condivisibile l'idea di costruire un sistema di partiti più stabile ed efficiente, ritengo che in quest'ottica le preferenze siano un vero "male assoluto". Rispetto ad esso un "male minore" è rappresentato dalle liste bloccate senza primarie istituzionalizzate, anche se mi rendo conto della possibile presa populista di chi accusa i partiti di togliere così ai cittadini la risorsa della preferenza. Un argomento che può avere consenso anche se è errato: a quel punto il vero voto di preferenza diventa il voto di lista; l'elettore scontento si può spostare su una lista concorrente idealmente vicina e la sanzione sarebbe così forte da retroagire ex ante sulla scelta dei candidati.

La Toscana non ha però scelto questo “male minore”, è andata oltre, prevedendo, sulla base della legge regionale 17 dicembre 2004, n. 70, come modificata dalla l.r. 27 gennaio 2005, n. 16 e del regolamento attuativo con identiche date (i testi vigenti sono disponibili sul Burt n. 7 del 28 gennaio 2005), un sistema di primarie aperte regolate per legge sia per la carica monocratica di Presidente della Regione (cosa che è da tempo oggetto di un larghissimo consenso per democratizzare la vita interna delle coalizioni), sia per i capilista regionali, sia per le liste provinciali.

Un sistema che, com'è noto, è facoltativo, prevede anche una modalità alternativa di primarie chiuse sulla base di albi di elettori e una sanzione economica nel caso di mancato rispetto delle graduatorie decise dagli elettori (art. 7.1.h e art. 15.3b della legge).

In questa prima applicazione solo i Ds hanno fatto questa scelta di utilizzo della legge sino in fondo per la propria quota di candidati nelle liste unitarie dell'Ulivo (si era in origine presentata alle primarie per il Presidente anche una coalizione terzopolista che alla fine si è ritirata). Hanno votato ben 150.000 elettori: fatto che indica una domanda sociale molto ampia che troverà probabilmente nelle prossime occasioni risposte più ampie.

Per ciò che concerne la *parità uomo/donna*, secondo tema di differenziazione, legato all'applicazione dei nuovi articoli 51 e 117 della Costituzione:

-la Calabria prevede per ogni lista una soglia minima non derogabile: che almeno un candidato sia di sesso diverso da quello prevalente;

-il Lazio prevede la parità quantitativa per il listino e una soglia di due terzi di candidati dello stesso sesso per le liste con sanzioni economiche sul rimborso elettorale;



-quest'ultima soluzione per le liste è stata fatta propria anche dalla Puglia e dalla Toscana (su cui si veda anche il punto seguente);

-inoltre l'Abruzzo, pur non avendo una nuova legge elettorale, ha introdotto una mini-riforma legata solo alla parità, con una soglia del 70%.

*Le ultime differenze hanno riguardato il cosiddetto listino*, che è stato giustamente contestato perché i nomi inseriti vengono eletti per mero traino del candidato Presidente, sono quindi di fatto sconosciuti, non affrontano una propria campagna elettorale e sono spesso concessi a esponenti di forze minori di cui si dubita che riescano ad accedere al Consiglio, risultando quindi fonte di frammentazione anziché di coesione:

-Lazio e Calabria lo hanno però confermato;

-la Puglia lo ha soppresso, per il premio attinge alle liste vincenti;

-la Toscana lo ha sostituito con 1 o 2 capilista regionali di partito, preposti alle liste provinciali; il partito che sceglie 2 capilista deve presentarne uno uomo e l'altro donna.

Com'è evidente si tratta quindi di variazioni sul tema rispetto alla continuità con i sistemi elettorali della transizione che regna sovrana.

**Professor Giovanni PITRUZZELLA.**

**Statuti regionali e sistema politico.**

1.- Per fornire una chiave di lettura dei nuovi statuti regionali occorre tenere presenti i nessi tra gli stessi e le trasformazioni del sistema politico.

In particolare, occorre riflettere sul rapporto che esiste tra le caratteristiche dei partiti politici ed i contenuti dell'autonomia regionale. Al riguardo deve essere sottolineato come la Costituzione del 1948 disegnava uno "Stato regionale" che dava particolare risalto all'autonomia regionale, sul piano legislativo, amministrativo e finanziario. Questa autonomia era ancora più spinta nel caso delle Regioni speciali, tant'è che per la Sicilia si è parlato di un modello "cripto-federale". E' noto, però, che sul piano dell'attuazione concreta le potenzialità autonomistiche sono state spesso inespresse. Le Regioni ordinarie sono state attuate solo nel 1970 e nei venti anni successivi notevoli sono stati i limiti alla loro autonomia imposti dallo Stato ed avallati dalla Corte costituzionale. Nelle materie formalmente attribuite alla competenza legislativa regionale lo Stato ha mantenuto importanti competenze, grazie all'invocazione dell'"interesse nazionale". La legislazione regionale, almeno in prevalenza, si è limitata ad effettuare interventi di tipo settoriale o microsezionale e sporadici sono stati gli interventi riformatori regionali di ampio respiro, per non parlare della sostanziale paralisi dell'autonomia finanziaria. Lo stesso motivo si è proposto nelle Regioni speciali – con l'eccezione del Trentino Alto Adige – i cui statuti sono stati attuati solo parzialmente e che, nei fatti, hanno subito un processo di omologazione alle Regioni ordinarie. Anzi, per alcuni

aspetti, le Regioni speciali hanno avuto meno di quelle ordinarie, tant'è che qualcuno ha parlato di "specialità in negativo".

Perché è accaduto tutto questo? Che cosa oggi ci può fare ritenere che la riforma degli statuti e la nuova disciplina costituzionale possano comportare un effettivo rilancio dell'autonomia politica delle Regioni?

Le risposte a queste domande si rinvengono nelle caratteristiche dei partiti e nella logica funzionale del sistema politico. I partiti politici italiani che hanno fondato la Repubblica definendone la "Costituzione in senso materiale" erano partiti nazionali e centralistici. Caratteristiche che, per alcuni decenni, hanno corrisposto alle esigenze della società italiana. Una società divisa da profonde fratture, sociali, territoriali ed ideologiche. Soprattutto la polarizzazione ideologica – con il più forte partito comunista d'Occidente, un partito di derivazione fascista ed un radicato partito cattolico – creava il rischio di innescare gravi tensioni che avrebbero messo a repentaglio la prima vera esperienza di democrazia di massa in Italia. Anche le acute disuguaglianze sociali rendevano la società molto eterogenea e divisa e quindi costituivano un ostacolo al radicamento della democrazia che richiede un certo livello di integrazione sociale e di condivisione di comuni interessi tra i cittadini. Il tutto inserito in un mondo diviso in due blocchi contrapposti.

Partendo da questa situazione di fatto, solo partiti di massa centralistici e "Stato sociale" potevano essere in grado di innervare la democrazia nella società italiana. I partiti di massa centralistici hanno realizzato una democrazia compromissoria, basata cioè sui compromessi fra le forze politiche raggiunti in parlamento, dopo estenuati mediazioni. Il parlamentarismo compromissorio di tipo Kelseniano consentiva di smussare i conflitti, di attenuare le differenze, di assorbire le tensioni

sociali, assicurando, come esiti ultimi, la pace sociale ed il radicamento della democrazia. Lo stesso compromesso parlamentare ha consentito l'edificazioni di un robusto "stato sociale" che, con le sue politiche redistributive e l'universalizzazione dei servizi ha ridotto le disuguaglianze materiali.

In un contesto come quello descritto, non c'era spazio per le autonomie regionali. I compromessi politici raggiunti al centro, dopo estenuati negoziati, dovevano essere osservati in periferia. Le politiche pubbliche dovevano generare uniformità e non certo differenziazione.

2.- La crisi ed il tramonto del modello di Stato basato su "partiti di massa – compromesso parlamentare – Stato sociale", rilanciano l'idea regionalista. Da una parte il crollo delle vecchie ideologie e della loro forza di coesione rendono pressoché impossibili governare la complessità sociale dal "centro". La società rivela il suo volto multiforme e differenziato. Le politiche uniformi hanno ridotto le disuguaglianze materiali ed hanno favorito il consolidamento della democrazia. Ma al contempo hanno favorito, con l'accresciuto benessere economico, la moltiplicazione degli interessi settoriali. Una società così complessa e multiforme non si lascia rappresentare da nessun soggetto unitario e centrale, né tanto meno può essere governata dal centro. Dall'altra parte, la globalizzazione economica e la flessibilità dei sistemi produttivi rilanciano la centralità dei territori. Solo assecondando le specificità locali, esaltando i vantaggi comparativi, realizzando politiche pubbliche realmente coerenti con le specifiche vocazioni delle aree territoriali, stimolando i processi di interconnessione e le sinergie dei distretti o delle reti di imprese locali, è

possibile reggere la competizione globale, mantenendo i capitali e fornendo opportunità di investimenti e di lavoro.

Vi è poi una terza componente da tenere in considerazione, ed è data dal ritorno delle identità culturali a base territoriale. Le grandi ideologie novecentesche avevano occultato altre specie di identità culturali, basate sulle tradizioni locali. Il crollo delle ideologie del “secolo breve” non fa venir meno il bisogno di identità collettive. Si è rilevata una falsa previsione quella che accoppiava al tramonto del comunismo la “fine della storia” ed il dominio dei valori della democrazia e dell’individualismo liberale. Al contrario, assistiamo in tutto il mondo al ritorno delle identità locali e fioriscono le pretese di tutela dei diritti culturali delle collettività locali.

Dall’insieme delle spinte genericamente richiamate si alimenta il nuovo regionalismo. Lo Stato centralistico è al tramonto e se è forse improprio parlare di fine della forma Stato, si può ragionare in termini di ristrutturazione della sua organizzazione. Esiste, però, una connessione ed un rapporto di condizionamento reciproco tra Istituzioni e sistema politico. Per decenni il regionalismo è stato vanificato dalla presenza di partiti centralistici. Oggi, l’affermazione di un assetto regionale forte richiede una ristrutturazione degli stessi partiti, in una chiave autonomistica. Solo la presenza di partiti in grado di dare spazio alle realtà locali potrà consentire l’emergere di politiche pubbliche differenziate a livello regionale. Regionalismo delle istituzioni e regionalizzazione dei partiti sono processi interdipendenti. Ed è qui che si annidano i maggiori problemi, le insidie e le questioni irrisolte.

La regionalizzazione dei partiti può essere intesa in modo diverso. C’è la possibilità di dare vita a partiti regionali che spingono verso la

creazione di quelle "piccole patrie" paventate da Dahrendorf. E' una possibilità reale per quei partiti che concorrono a definire le identità locali in chiave antagonistica rispetto allo Stato nazionale e che hanno un radicamento ed un'organizzazione di tipo esclusivamente locale. In questo caso non c'è la regionalizzazione dello Stato, ma il suo smembramento, la sua dissoluzione.

C'è, di contro, la possibilità di dare vita a forze politiche con una marcata identità locale, che promuovono particolarmente gli interessi economici di un'area ed i diritti culturali di alcune collettività locali, ma che abbiano, al contempo una proiezione programmatica ed organizzativa di tipo nazionale. In questo caso le aspirazioni e le politiche di dimensione regionale sono sempre collocate in un quadro nazionale. Si crea una dialettica tra le istanze nazionali e le varie istanze regionali, che trovano momenti di conflitto e momenti di composizione. Con riguardo al nostro Paese, quindi, il futuro del regionalismo non potrà che essere collegato alle trasformazioni dei nostri partiti politici ed al delicato equilibrio che dovrà instaurarsi tra componenti regionali e componenti nazionali. Trasformazioni istituzionali come l'elezione popolare diretta dei Presidenti delle Regioni, dei Presidenti delle Province e dei Sindaci dovrebbero spingere all'irrobustimento della componente regionale della classe politica ed all'attribuzione alla stessa di una maggiore autonomia. Certo, una volta avviato un processo di questo tipo, le soluzioni che gli ordinamenti interni dei partiti potranno adottare sono molteplici e potranno implicare anche il ricorso a partiti che federano organismi regionali. Ed in questa prospettiva si potrà porre la questione della variabilità delle alleanze al centro e nelle Regioni.

3.- Il rafforzamento sostanziale dell'autonomia regionale passa dunque attraverso la trasformazione dei partiti politici. Altra storia è se questa autonomia rafforzata debba trovare la sua maggiore espressione negli statuti regionali.

Al di là dei limiti costituzionali che l'autonomia statutaria incontra – che però non dovrebbero riguardare le Regioni speciali i cui statuti sono adottati con legge costituzionale –, bisogna stare in guardia da alcuni luoghi comuni che circolano in materia. La “costituzione delle Regioni” è un'espressione che con riguardo agli Statuti è stata impiegata nel dibattito politico regionale, così come si sono tracciati arditi parallelismi tra potere costituente e potere di adottare lo statuto. Eppure all'enfasi che è stata posta sulle modifiche costituzionali a tutti i livelli – europeo, nazionale, regionale – corrisponde la limitatezza dei risultati raggiunti. La cosiddetta Costituzione europea è per il momento impantanata soprattutto a causa dell'esito negativo del referendum in Francia, la nuova riforma costituzionale proposta dalla maggioranza di centro-destra ha incontrato ostacoli molto forti nella sua approvazione, alcune Regioni ordinarie hanno approvato gli statuti solo al termine della passata legislatura, altre non hanno fatto in tempo, mentre allo stato nessuna Regione speciale si è data un nuovo statuto. C'è quindi una vistosa contraddizione tra la retorica delle riforme costituzionali e la dimensione dei risultati raggiunti.

La spiegazione di tale situazione non è difficile. In realtà le nuove costituzioni e le riforme costituzionali incisive vedono la luce in momenti di profonda trasformazione politica e sociale, quando emergono delle forze in grado di imporre una determinata concezione dei rapporti politici e sociali. E' difficile che vi sia una nuova Costituzione senza una vera decisione sovrana o senza l'affermazione di una nuova Costituzione in

sensu materiale. Le nuove Costituzioni vedono la luce in momenti storici caratterizzati dalla discontinuità rispetto ai periodi precedenti e segnano proprio sul piano formale questa discontinuità. Altrimenti, possiamo avere processi diversi dall'instaurazione di un nuovo ordine costituzionale. Ci possono essere delle trasformazioni dei rapporti politici e sociali che spingono verso nuove interpretazioni costituzionali o verso limitati emendamenti costituzionali. Qui più che di nuove Costituzioni si deve ragionare in termini di adeguamento della Costituzione formale alle trasformazioni intervenute nella Costituzione in senso materiale. Ed è proprio a quest'ultimo tipo di riforme costituzionali che oggi dobbiamo fare riferimento.

Quanto premesso con riguardo alla tematica di cui ci stiamo occupando comporta che gli statuti non devono essere caricati di aspettative eccessive e che con essi non si crea un nuovo ordine costituzionale delle Regioni; gli statuti possono servire ad adeguare alcuni principi organizzativi ai mutamenti intervenuti nella Costituzione materiale del Paese, ma è proprio su questo terreno che va posta l'attenzione, e, in particolare, sul tipo di partito che è coerente con le esigenze funzionali dello "Stato regionale". Dopo tanta enfasi sull'ingegneria costituzionale è giunto il momento di ridare importanza alla politica?



**Professor Nicolò ZANON.**

**Gli organi di garanzia statutaria nei nuovi statuti regionali: problemi e prospettive.**

*Sommario: 1. Premessa – 2. Gli organi di garanzia nei nuovi Statuti regionali – 3. I poteri di controllo sulle leggi regionali – 4. I poteri in tema di ammissibilità dei referendum – 5. I poteri in tema di risoluzione dei conflitti tra organi regionali*

**1. Premessa**

Durante la lunga stagione statutaria regionale, non ancora terminata, varie Regioni, anche su sollecitazione dottrinale, hanno ritenuto di prevedere nei loro Statuti la presenza di un organo competente a garantire il rispetto dello Statuto<sup>1</sup>. E fatta eccezione per quelli di Campania e Marche<sup>2</sup>, in tutti gli altri nuovi Statuti tali organi, ormai ribattezzati di “garanzia statutaria”, compaiono effettivamente.

Si tratta di una novità dell’ordinamento regionale italiano, che trova i suoi precedenti più immediati in alcune esperienze di diritto comparato, ed in particolare nei Consigli consultivi delle Comunità autonome in Spagna<sup>3</sup>.

Gli organi in questione nascono con il compito di garantire che il contenuto dello Statuto non venga violato dalle fonti regionali ad esso subordinate.

---

<sup>1</sup> Cfr. soprattutto T. GROPPi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, 841 e sgg. Riflessioni interessanti, successivamente, in L. PANZERI, *Gli organi di garanzia nei primi progetti statutari – Atti del Convegno “L’Europa tra federalismo e regionalismo”*, Università dell’Insubria, 22-23 novembre 2002.

<sup>2</sup> Così come emerge anche dalla ricerca di T. GROPPi, *La “consulta dell’Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria”*, nel numero 24 del 2004 di [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>3</sup> Si veda ancora T. GROPPi, *Quale garante*, cit., 847.

L'opportunità della loro presenza viene argomentata col rilievo che, altrimenti, ben difficilmente la Corte costituzionale si troverebbe a decidere questioni riguardanti la violazione dello Statuto da parte di fonti regionali di rango inferiore: l'interesse del governo nazionale a promuovere siffatti ricorsi in via principale infatti sarebbe estremamente limitato e, d'altra parte, le strettoie del giudizio in via incidentale non costituiscono certo garanzia che eventuali vizi di "illegittimità statutaria" trovino censura nel giudizio di costituzionalità<sup>4</sup>.

Inoltre, di recente, la Corte costituzionale ha avuto per la prima volta modo di esprimersi, nella sentenza n. 378 del 2004, su uno di questi organi, ed in particolare sulla "Commissione di garanzia statutaria" della Regione Umbria.

Come si vedrà in seguito, le affermazioni della Corte consentono di approfondire alcune importanti questioni che si sono poste sul ruolo e sulle funzioni che tali organi saranno chiamati a svolgere nei singoli ordinamenti regionali.

Ci si propone qui di analizzare alcuni aspetti degli organi in questione, con riferimento agli Statuti che, se non entrati in vigore, sono stati fin qui (marzo 2005) approvati almeno in seconda lettura<sup>5</sup>, nonché di svolgere alcune osservazioni critiche in ordine alle tre funzioni che l'unanimità degli Statuti attribuisce loro: il potere di controllo sulla conformità delle leggi regionali rispetto allo Statuto, il giudizio sull'ammissibilità dei *referendum* regionali e la risoluzione di conflitti tra gli organi regionali.

---

<sup>4</sup> Sul punto si veda M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo regionale*, Bologna, 2002, 443.

<sup>5</sup> Si tratta degli Statuti di Calabria, Puglia, Lazio, Toscana, Emilia Romagna, Umbria, Piemonte, Abruzzo e Liguria.

## 2. Gli organi di garanzia nei vari statuti regionali

Pur nelle ovvie differenze che inevitabilmente si rilevano da Statuto a Statuto<sup>6</sup>, la disciplina degli organi di garanzia statutaria si lascia descrivere con sintetici rilievi.

Quanto alle modalità della nomina dei membri, nella maggior parte dei casi i membri sono eletti dal Consiglio regionale con una maggioranza qualificata<sup>7</sup>, mentre nel solo caso della Puglia l'elezione, sempre di spettanza consiliare, può avvenire con la maggioranza semplice; in due Regioni (Abruzzo ed Emilia-Romagna) la nomina del collegio spetta congiuntamente a più organi: alcuni membri sono nominati infatti dal Consiglio regionale e altri dal Consiglio delle Autonomie locali.

Quanto alla composizione, la maggior parte degli statuti prevede che gli organi di garanzia siano composti da 5 membri (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Liguria e Puglia), mentre in altri tre casi, il numero dei membri è di sette<sup>8</sup> (Lazio, Piemonte e Toscana).

Possono essere nominati membri del collegio esperti<sup>9</sup>, magistrati della giurisdizione ordinaria, amministrativa e contabile<sup>10</sup>, magistrati in

---

<sup>6</sup> Gli organi di garanzia assumono nomi diversi a seconda delle Regioni in cui sono stati adottati. In particolare "Collegio regionale per le garanzie statutarie" in Abruzzo, "Consulta statutaria" in Calabria e Liguria, "Consulta di garanzia statutaria" in Emilia-Romagna, "Comitato di garanzia statutaria" nel Lazio, "Commissione di garanzia" in Piemonte, "Consiglio statutario regionale" in Puglia, "Collegio di garanzia" in Toscana, "Commissione di garanzia statutaria" in Umbria.

<sup>7</sup> In particolare, per Calabria e Umbria la maggioranza richiesta è di due terzi; nel Lazio – che si caratterizza per il fatto che la nomina deve avvenire su proposta congiunta del Presidente della Regione e del Presidente del Consiglio regionale –, in Liguria e Toscana di tre quarti; mentre lo statuto del Piemonte si limita a prevedere la maggioranza qualificata senza però precisare il termine esatto.

<sup>8</sup> Soltanto lo Statuto dell'Umbria ha delegato una successiva legge a stabilire sia il numero dei componenti, sia i requisiti per la nomina.

<sup>9</sup> Abruzzo, Liguria, Toscana ("alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico"), Emilia Romagna ("figure che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico amministrativo") Lazio ("giuristi di provata esperienza che abbiano superato il quarantesimo anno di età).

<sup>10</sup> Calabria.

quiescenza o fuori ruolo<sup>11</sup>, professori universitari ordinari in materie giuridiche<sup>12</sup>, avvocati che esercitano effettivamente la professione<sup>13</sup> ed *ex* consiglieri regionali<sup>14</sup>.

Sui requisiti richiesti per poter far parte dei collegi di garanzia due brevi notazioni: la prima riguarda la previsione dello Statuto calabrese che inserisce tra i possibili membri “magistrati della giurisdizione ordinaria, contabile e amministrativa”.

Bisogna infatti chiedersi se ciò non sia in contrasto con l’art. 108 della Costituzione che riserva alla legge dello Stato la disciplina dell’ordinamento della magistratura. La Corte costituzionale ha costantemente distinto (sentenze nn 224 e 285 del 1999, sentenza n. 134 del 2004), in riferimento ad analoghe fattispecie, le leggi di carattere generale che - determinando le possibilità, i limiti, le condizioni e le modalità per l’attribuzione a magistrati di incarichi estranei ai loro compiti di istituto - incidono sullo *status* dei magistrati, da quelle leggi che - sulla base dei presupposti e delle modalità previste dalle leggi generali di cui sopra - prevedano l’utilizzazione di magistrati per lo svolgimento di incarichi extragiudiziari. Solo le leggi del primo tipo, infatti, ricadono nella esclusiva competenza statale, mentre le seconde possono essere rimesse anche alla legislazione regionale. Queste ultime, infatti, “non incidono sullo *status* del magistrato più di quanto vi incida la decisione di qualunque soggetto che, in forza della facoltà riconosciuta dall’ordinamento e nel rispetto delle condizioni stabilite dalla normativa statale sugli incarichi, intenda avvalersi

---

<sup>11</sup> Emilia-Romagna e Piemonte.

<sup>12</sup> Emilia-Romagna e Piemonte. Lo statuto della regione Calabria richiede anche quindici anni di carriera.

<sup>13</sup> Lo statuto della Calabria richiede venti anni di esercizio, quello del Piemonte quindici.

<sup>14</sup> Piemonte e Puglia, in cui la norma parla specificamente di “Consiglieri regionali non in carica eletti”.

dell'opera di un magistrato attraverso il conferimento di un siffatto incarico” (sent. n. 224 del 1999)<sup>15</sup>.

Poiché nel nostro caso la “legge generale” è lo statuto regionale, il dubbio di costituzionalità, come si intuisce, non è di semplice risoluzione e meriterebbe una riflessione ampia. Non può non essere ricordato che, di recente, la Corte costituzionale ha ritenuto incostituzionale, per violazione dell'art. 108 Cost, una legge regionale delle Marche che attribuiva “nuovi compiti ai titolari di uffici giudiziari in quanto tali, configurandoli *ex lege* come componenti necessari di un organo regionale, al quale essi dovrebbero partecipare obbligatoriamente”<sup>16</sup>.

### 3. I poteri di controllo sulle leggi regionali

Non vi sono dubbi sul fatto che la funzione di gran lunga più rilevante, prevista da tutti gli Statuti, è la competenza attribuita agli organi in questione di esprimere prima della promulgazione, con finalità consultive e con modalità per lo più rimandate a successive leggi regionali, “pareri” e “valutazioni” in relazione alla conformità delle leggi<sup>17</sup>, o delle proposte di legge<sup>18</sup>, alle norme statutarie.

E' da segnalare che in nessun caso, comunque, l'Organo di garanzia può emanare d'ufficio il proprio parere: è infatti sempre e comunque necessaria una richiesta da parte di alcuni soggetti indicati dai singoli Statuti<sup>19</sup>. Essi

---

<sup>15</sup> Sulla questione si veda S. BARTOLE, *Intrecci funzionali e personali incidenti sullo status dei magistrati della Corte dei Conti*, in *Giur. Cost.*, 1999, 2416.

<sup>16</sup> Trattasi della sent. n. 134 del 2004. Bisogna poi ricordare che già in passato (sent. n. 43 del 1982) la Corte aveva dichiarato incostituzionali normative regionali (Sardegna e Trentino Alto Adige) poiché attribuendo alla locale Corte d'appello o al Tribunale il giudizio di ammissibilità sul *referendum* abrogativo regionale, violavano l'art. 108 della Costituzione.

<sup>17</sup> Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio e Umbria.

<sup>18</sup> Calabria, Liguria, Piemonte e Puglia.

<sup>19</sup> Fa eccezione lo statuto pugliese che parla, senza altro aggiungere, di “intervento su richiesta (...) nei casi previsti dal regolamento interno del Consiglio regionale”

possono essere una percentuale qualificata dei consiglieri regionali<sup>20</sup>, il Presidente della Giunta<sup>21</sup>, il Presidente del Consiglio regionale<sup>22</sup>, il Presidente del Consiglio delle autonomie locali<sup>23</sup>, o, nel solo caso della Toscana, tre presidenti dei gruppi consiliari.

Possono individuarsi tre diverse ipotesi relative alle conseguenze di un parere negativo dell'organo di garanzia: nella maggior parte dei casi, l'effetto che ne deriva è quello di costringere il Consiglio a riesaminare e riapprovare l'atto, ferma comunque restando la possibilità di deliberare in senso contrario (Abruzzo, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana<sup>24</sup>, Umbria); nel caso dell'Emilia-Romagna, invece, il Consiglio è obbligato, qualora non voglia raccogliere i rilievi dell'Organo di garanzia, a riapprovare la legge con motivazione espressa; mentre gli Statuti di Lazio e Calabria<sup>25</sup> prevedono una necessaria deliberazione a maggioranza assoluta. Non hanno dunque trovato spazio previsioni che attribuissero agli organi di garanzia statutaria la possibilità di "annullare" leggi regionali in contrasto con lo Statuto<sup>26</sup>: d'altra parte ciò avrebbe comportato, come da più parti rilevato<sup>27</sup>, la lesione del principio di unità della giurisdizione costituzionale di cui all'art. 134 Cost.

---

<sup>20</sup> Un quarto per lo Statuto dell'Abruzzo, un terzo per la Calabria, il Piemonte e l'Umbria, un quinto per la Liguria e la Toscana

<sup>21</sup> Calabria, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana, Umbria. Sulla richiesta di un parere da parte del Presidente della Giunta, è da dire che sembra quantomeno improbabile che egli possa "impugnare" un testo frutto della maggioranza consiliare a lui affine.

<sup>22</sup> Calabria, Lazio, Piemonte Toscana, Umbria.

<sup>23</sup> Calabria, Lazio, Piemonte, Toscana (che fa però riferimento a tutto il consiglio).

<sup>24</sup> Anche se l'art. 57 demanda a una futura legge le modalità con cui può avvenire il riesame.

<sup>25</sup> In particolare, per la Regione Calabria si richiede anche che venga motivata la decisione.

<sup>26</sup> Si veda, in dottrina, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 444.

<sup>27</sup> B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria delle regioni ordinarie dopo la riforma costituzionale e la prima giurisprudenza della Corte costituzionale*, in IDEM (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, 500; T. GROPPI, *Quale garante*, cit. Lo riteneva invece "ostacolo non insormontabile", M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 444, secondo cui non si potrebbe ritenere che il principio di unità della

Come si accennava all'inizio, proprio sulla funzione di controllo delle leggi regionali la Corte ha avuto occasione di intervenire con la sentenza n. 378 del 2004.

Chiamata a pronunciarsi sulla Commissione di garanzia statutaria umbra, la Corte costituzionale, dichiarando l'art. 82 dello Statuto conforme a Costituzione<sup>28</sup>, ha affermato che *“la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo della Commissione, da esplicarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate”*.

Per la Corte, dunque, il parere emanato dagli organi di garanzia può essere paragonato all'atto amministrativo in seguito al quale *“l'autorità attiva dispone della potestà discrezionale di provvedere o non nel senso del parere”*<sup>29</sup>: il responso contenuto in un parere, infatti, non fa venire meno la discrezionalità dell'organo che dispone della potestà decisionale.

---

giurisdizione costituzione vincoli necessariamente gli statuti, poiché secondo la ricostruzione dell'autore tale principio non è uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

<sup>28</sup> Le norme dello Statuto umbro disciplinanti l'organo di garanzia statutaria prevedono testualmente all'art. 81 che *“1. Il Consiglio regionale elegge a maggioranza dei due terzi dei componenti i membri della Commissione di garanzia statutaria. 2. Con legge regionale approvata dal Consiglio a maggioranza assoluta dei componenti sono stabilite le garanzie di indipendenza e di autonomia organizzativa della Commissione, la composizione, le condizioni, le forme e i termini per lo svolgimento delle sue funzioni e i casi di incompatibilità”*. L'art. 82 dello Statuto, che è stato poi il solo ad essere stato sottoposto allo scrutinio della Corte costituzionale prevede: *“1. La Commissione esprime pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, sulle questioni interpretative delle norme statutarie e sull'ammissibilità dei referendum regionali. 2. Sono legittimati a richiedere i pareri il Presidente della Giunta regionale, il Presidente del Consiglio regionale, nonché un terzo dei componenti il Consiglio stesso. 3. La Commissione, qualora ritenga che una legge o un regolamento regionale non siano conformi allo Statuto, ne dà comunicazione al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta. L'organo competente è tenuto a riesaminare l'atto e a riapprovarlo con o senza modifiche”*

<sup>29</sup> In tal senso, A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, XV ediz., 640.

Nei primi commenti alla decisione si è messo in luce il fatto che la Corte, con l'utilizzo di una decisione che potrebbe definirsi di tipo "interpretativo", ha in pratica escluso in via generale che possano spettare agli organi di garanzia poteri di controllo successivo e *sine die*, che comportino conseguenze ulteriori rispetto al riesame della norma stessa<sup>30</sup>. A tal proposito si è sottolineato che il riferimento fatto dalla Corte alla natura dell'attività meramente consultiva della Commissione di garanzia costituirebbe in realtà "un non troppo mascherato o contenuto messaggio indirizzato all'elaborazione statutaria in corso presso altre Regioni"<sup>31</sup>.

La Corte ha dunque sancito la conformità a Costituzione della funzione affidata agli Organi di garanzia, ma ha evidenziato come questa debba intendersi come funzione esclusivamente consultiva, priva dunque di qualsiasi effetto, al di là dell'obbligo di riesame, in relazione all'atto su cui il controllo si è verificato.

Ora, se dal tono della decisione e degli stessi commenti che essa ha suscitato sembra avvertirsi una scarsa considerazione della funzione consultiva e del conseguente "mero obbligo di riesame", è però opportuno notare che una decisione di un organo esterno al circuito politico che costringe il Consiglio Regionale ad approvare nuovamente una legge non appare affatto secondaria, quanto meno (ma non solo) sotto l'aspetto politico. Dover ricominciare l'iter di approvazione di una legge, che magari

---

<sup>30</sup> T. GROPPI, *La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6; G. SEVERINI, *Cosa ha detto la Corte costituzionale sullo Statuto umbro*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). In senso analogo si veda anche la relazione del Presidente Onida sulla giustizia costituzionale nel 2004, pag.121, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). D'altronde a tale conclusione la dottrina più accorta era giunta anche prima della decisione della Corte: in tal senso si veda B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria*, cit., 501.

<sup>31</sup> Così A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in \_\_\_\_\_, che parla di soluzione pilatesca data dalla Corte in relazione al problema degli organi di garanzia.



ha determinato tensioni e polemiche in seno al Consiglio, è conseguenza che può non essere di poco momento.

Inoltre, com'è ovvio, qualora il Consiglio non riapprovi la legge su cui è intervenuto il parere negativo, la stessa legge non entrerà in vigore. Se pure si vuole convenire con quanto affermato dalla Corte costituzionale in merito al “mero obbligo di riesame”, non si deve però dimenticare che l'inerzia del Consiglio a seguito del parere negativo determinerà la non approvazione della legge.

Non è nemmeno irrilevante che l'organo di garanzia si attivi a seguito della richiesta di minoranze consiliari più o meno ampie, e sembra d'altra parte innegabile che, tramite l'assunzione della funzione consultiva sulle leggi, l'organo di garanzia statutaria entri in qualche misura a partecipare al “procedimento” che conduce alla formazione delle leggi. *Mutatis mutandis*, valgono su questi aspetti le medesime riflessioni che vengono periodicamente dedicate all'ipotetica introduzione, a livello nazionale, del ricorso diretto delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale<sup>32</sup>. In particolare, se pare evidente il rischio di “politicizzazione” dell'organo di garanzia, causato dal diretto coinvolgimento nello scontro politico tra maggioranza e opposizione sul contenuto di un atto legislativo, non bisogna neppure trascurare la possibilità che sia la stessa maggioranza a servirsi dell'organo di garanzia per ottenere una sorta di “patente di conformità statutaria” da ostentare all'opinione pubblica regionale e alle opposizioni in Consiglio.

---

<sup>32</sup> Su cui si veda, tra i tanti, G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A.A. V.V. , *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Quaderni del Gruppo di Pisa, Torino, 2000, 148 e sgg.

Tali osservazioni varranno a maggior ragione per gli Statuti di Emilia-Romagna, Lazio e Calabria che, come si accennava, impongono al Consiglio che voglia superare il parere negativo - ma in questi casi può parlarsi ancora di semplice parere? - dell'organo di garanzia, rispettivamente la necessità di motivare l'atto riapprovato e una deliberazione a maggioranza assoluta. In base a quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 378 del 2004, si potrebbe anche avanzare qualche dubbio in relazione alla conformità a Costituzione di tali norme: dubbi che comunque tali rimarranno poiché, attualmente, questo profilo non è stato oggetto dei ricorsi governativi<sup>33</sup> (e forse irragionevolmente, visto che nel ricorso contro lo Statuto Umbro era stata censurata una procedura nella quale il parere negativo ha conseguenze molto meno gravose sull'*iter* legislativo<sup>34</sup>)

Bisogna poi osservare che la Corte sembra aver implicitamente riconosciuta conforme a Costituzione la possibilità che il controllo dell'Organo di garanzia venga svolto su un testo già arrivato alla conclusione dell'*iter* di formazione. Ma se è vero che più l'intervento dell'organo di controllo è vicino all'approvazione della legge, più elevato è il tasso di politicità del suo giudizio<sup>35</sup>, non pare affatto indifferente che un controllo si svolga in relazione ad una mera proposta di legge, oppure si svolga in relazione ad una legge già perfetta. Ben vero che, nell'ottica accolta dalla Corte, il parere negativo dell'organo di garanzia si risolve in

---

<sup>33</sup> Si noti per inciso che lo Statuto della regione Abruzzo, che pure prevedeva l'obbligo di motivazione delle delibere contrarie al parere dell'organo di garanzia, è stato modificato in seguito al ricorso proposto dal Governo proprio su questo aspetto.

<sup>34</sup> Come si è già detto sopra, infatti, lo Statuto dell'Umbria prevede, in caso di parere negativo da parte dell'Organo di garanzia, il solo obbligo di riesame.

<sup>35</sup> In tal senso, con riferimento all'ipotesi di un controllo preventivo sulle leggi da parte della Corte costituzionale, G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria*, cit., 152.

mero incidente procedurale<sup>36</sup> e ciò comporterebbe l'indifferenza del momento in cui il controllo stesso si svolge. Ma, se come si è cercato di argomentare, non va affatto sottovalutato il peso di un parere negativo, questo assume una portata ancora maggiore laddove si tratti della "disapprovazione" che colpisce un atto già formato. Non soltanto, dunque, mero incidente procedurale, ma vera e propria sconfessione dell'operato – portato a termine - del Consiglio.

D'altra parte, a conclusione di queste considerazioni, e allo scopo di sdrammatizzare il ruolo che gli organi in questione potranno realmente giocare rispetto alle leggi regionali, non può non ricordarsi la pronuncia della Corte che ha svuotato di significato giuridico le norme di principio contenute nei nuovi Statuti: norme ritenute prive di prescrittività e vincolatività, e considerate alla stregua di dichiarazioni "di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa"<sup>37</sup>. A che serve un "custode dei valori regionali"<sup>38</sup> di fronte a norme statutarie che rischiano di non avere alcun effetto normativo, neppure in relazione alla successiva legislazione regionale<sup>39</sup>?

Il ragionamento, ovviamente, richiederebbe una ben più dettagliata analisi in relazione alla posizione e al ruolo che lo Statuto regionale ha nel sistema

---

<sup>36</sup> Parla di incidente procedurale e si interroga sulla sua utilità, vista la prevalenza della decisione politica rispetto a quella dell'organo di garanzia, R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle regioni. – Relazione al Convegno organizzato dall'ISSIRFA-CNR su Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma*, Roma, 30 Giugno 2004, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>37</sup> Corte cost. n. 372, 378 e 379 del 2004.

<sup>38</sup> Così C. CALVIERI, *Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie*, in E. BETTINELLI - TTINIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 24.

<sup>39</sup> Senza considerare che, come opportunamente rilevato da A. FERRARA, *Chi ha paura degli statuti regionali?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) del 13 gennaio 2005, "il rischio è che così operando la Corte abbia ridotto in maniera sproporzionata la forza normativa degli statuti regionali anche laddove gli enunciati (di principio o non) degli statuti non siano esclusivamente retorici (...) ma siano in grado di operare in maniera innovativa e originale negli ambiti propri dell'autonomia regionale costituzionalmente definita e garantita".

delle fonti del diritto italiano. E' infatti evidente che tutto quanto si va qui dicendo sull'organo di garanzia statutaria discende da un certo modo di considerare ruolo e peso dello Statuto regionale, come fonte del diritto. E ben diverse possono essere le opinioni sull'organo di garanzia statutaria, a seconda che si consideri lo Statuto "momento fondante dell'ordinamento regionale"<sup>40</sup>, "legge para-costituzionale"<sup>41</sup>, oppure "legge regionale rinforzata e non necessaria a competenza riservata e nulla più"<sup>42</sup>.

Rimane il fatto che la Corte costituzionale sembra aver scelto per quest'ultima tesi: e di fronte ad una valutazione "minimale" sugli statuti sembra obbligata a una valutazione altrettanto minimale degli organi chiamati a garantirne il rispetto.

Da ultimo, vi è poi da chiedersi se l'unica sicura conseguenza del potere di controllo attribuito agli organi in questione – ovvero l'aggravamento dell'*iter* legislativo regionale, e il rallentamento dei tempi necessari per l'approvazione delle leggi – sia un buon "affare" per le Regioni. È stato detto che l'apporto degli organi di garanzia, se formati in modo da garantire l'apporto di adeguate professionalità, potrebbe arricchire la qualità della legislazione e della regolamentazione regionali<sup>43</sup>: bisognerà in ogni caso verificare se tale (incerto) guadagno compenserà la (sicura) perdita in termini di efficienza e rapidità nella formazione delle leggi stesse.

In conclusione, dunque, luci ed ombre gravano sulla funzione per cui gli Organi di garanzia statutaria sono stati originariamente pensati: poiché, tuttavia, essi sono una novità dell'ordinamento regionale, il beneficio del

---

<sup>40</sup> T. GROPPI, *Quale garante*, cit., 842.

<sup>41</sup> A. RUGGERI, *Nota minima in tema di Statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi) alla luce della riforma costituzionale del 1999*, in AA.VV., *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001, 171

<sup>42</sup> R. BIN, *Perché le regioni dovrebbero essere contente di questa decisione* (commento alla sent. n. 378 del 2004), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

<sup>43</sup> G. SEVERINI, *Cosa ha detto la Corte costituzionale sullo Statuto umbro*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

dubbio può essere loro accordato. Anche perché conclusioni più meditate potranno farsi al cospetto della prassi.

#### 4. I poteri in tema di ammissibilità dei *referendum*

Il potere di controllo sull'ammissibilità dei *referendum* regionali affidata agli Organi in questione, su cui la dottrina si è fin qui più sinteticamente soffermata<sup>44</sup>, sembra novità da accogliere favorevolmente. Prevista da tutti gli Statuti esaminati, tale funzione sembra trovare dei precedenti in alcune esperienze delle Regioni ad autonomia speciale.

In Valle d'Aosta, ad esempio, la legge regionale n. 19 del 2003 istituisce all'art. 40 una "Commissione regionale per i *referendum* e di iniziativa popolare", composta da tre esperti (docenti universitari, avvocati iscritti all'albo per le giurisdizioni superiori, ex componenti della Corte costituzionale) incaricata di effettuare il giudizio sull'ammissibilità delle richieste di referendum regionali e delle proposte di legge di iniziativa popolare. Analoga disciplina è prevista poi in Sicilia dalla legge regionale n. 19 del 2003 (*Commissione di garanzia per i procedimenti referendari*) e nella provincia di Trento (legge prov. n. 13 del 2002 e legge prov. n. 3 del 2003: *Ufficio centrale per il referendum e Commissione per il referendum*<sup>45</sup>).

Di contro, la maggior parte degli Statuti redatti all'inizio degli anni '70 e delle leggi regionali che disciplinano l'istituto referendario<sup>46</sup> attribuivano

---

<sup>44</sup> Anche se per R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle regioni*, cit. si tratta dell'unica loro effettiva funzione.

<sup>45</sup> Il primo opera per i *referendum confermativi*, la seconda per quelli propositivi, consultivi e abrogativi. propositivo, consultivo e abrogativo. Va segnalato che trattasi di organi con natura non permanente, in quanto vengono istituiti soltanto dopo l'avvio del procedimento referendario.

<sup>46</sup> Con l'eccezione, ad esempio, dell'Emilia Romagna, la cui legge n. 34 del 1999 prevedeva l'istituzione di una "Commissione per i procedimenti referendari e d'iniziativa popolare" quale organo autonomo ed indipendente della Regione.

ad una decisione unanime dell'Ufficio di Presidenza del consiglio regionale, e in seconda battuta al Consiglio regionale stesso, il giudizio sull'ammissibilità dei *referendum*.

E' di immediata percezione che tale attribuzione non garantiva certo, vista la competenza legislativa attribuita al Consiglio, la sicurezza di decisioni imparziali e neutrali.

Per questo, non può che accogliersi favorevolmente che l'unanimità degli statuti fin qui approvati abbia deciso di affidare tale delicato compito a un organo "imparziale" rispetto alle scelte del Consiglio regionale stesso. Imparzialità che, a maggior ragione, dovrebbe essere garantita dal sistema di nomina dei componenti.

## **5. I poteri in tema di risoluzione dei conflitti tra organi regionali**

Da rimandare al futuro il giudizio sulla possibilità per gli organi di garanzia di pronunciarsi in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi regionali previsti dallo Statuto.

Più precisamente, alcuni degli statuti esaminati<sup>47</sup> prevedono che l'organo di garanzia esprima pareri e renda valutazioni "sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione" (Abruzzo, Calabria, Piemonte). Diversa è la formulazione dello statuto del Lazio, che attribuisce all'organo di garanzia la funzione di "pronuncia sull'interpretazione dello Statuto anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi costituzionali della Regione e gli altri organi regionali previsti dallo Statuto". Non fa cenno all'interpretazione lo statuto dell'Emilia Romagna che afferma la possibilità di esprimere pareri su

---

<sup>47</sup> Fanno eccezione la Puglia e l'Umbria, mentre lo Statuto ligure non fa nessun accenno a conflitti, ma prevede la possibilità per l'organo di garanzia di esprimere pareri "sulla ripartizione delle competenze tra gli organi regionali ai sensi dello Statuto".

“conflitti di competenza” tra gli organi previsti dallo Statuto, mentre ancora diversa è la formulazione dello Statuto della Toscana che prevede che il collegio di garanzia si pronunci sui conflitti di attribuzione tra organi regionali.

Invero, anche in relazione a questa funzione sono sorti in dottrina alcuni dubbi: si è infatti detto che tale organo sembra costruito per “coprire quegli spazi che il modello del conflitto di attribuzioni come è oggi lascia aperti, ma non è dato comprendere l’effettiva valenza delle sue pronunce nell’ambito delle situazioni concrete che di fatto si potrebbe trovare ed affrontare”<sup>48</sup>.

Bisognerà in particolare capire se gli organi di garanzia avranno davvero una funzione decisoria, come sembra desumersi soltanto dalla lettera dello Statuto toscano, oppure se si tratterà di una valenza esclusivamente consultiva, come una prima lettura degli altri Statuti lascia intendere (si parla, infatti alquanto genericamente, di pareri sull’interpretazione dello statuto).

Ma preliminarmente, sarà forse necessario individuare i conflitti che potranno essere valutati dall’organo di garanzia: parte della dottrina si è mostrata dubbiosa, asserendo ad esempio che se conflitti sorgono tra Consiglio e Giunta, o tra Regioni ed enti locali essi verranno risolti in sede politica, o al massimo nella sede giurisdizionale competente<sup>49</sup>.

Resta però indubbio che i nuovi organi introdotti dagli Statuti (per tutti si pensi al Consiglio delle Autonomie locali, o al Difensore civico) non sono legittimati ad adire la Corte costituzionale, poiché le competenze di loro spettanza trovano fonte negli Statuti e non nella Costituzione. In questi

---

<sup>48</sup> C. CALVIERI, *Il controllo degli statuti*, cit., 29,

<sup>49</sup> Così R. BIN, *La nuova stagione statutaria*, cit.

casi, allora, può apparire utile la scelta effettuata dagli Statuti di devolvere agli Organi di garanzia statutaria la risoluzione di possibili conflitti di competenza che vedono coinvolti organi regionali previsti dallo Statuto<sup>50</sup>. Rimangono però, anche in questo caso, da attendere le concrete modalità con cui questo giudizio verrà disciplinato: gli Statuti hanno infatti per lo più rimandato a successive leggi l'individuazione delle regole cui dovranno conformarsi gli Organi di garanzia.

---

<sup>50</sup> C. CALVIERI, *Il controllo*, cit.,36, ipotizza i casi di conflitto tra i promotori di un *referendum* regionale e organi della regione, o di un conflitto tra Regione ed Ente locale.



**Professor Andrea MORRONE.**

**I raccordi Regioni ed Enti locali.**

Grazie Presidente. Il compito che mi è stato affidato è quello di dare uno sguardo a come negli statuti regionali le Regioni hanno guardato o stanno guardando il mondo delle autonomie locali ed in particolare a quelli che sono i rapporti che vengono prefigurati negli statuti regionali. Faccio una premessa di ordine metodologico. Io mi sono occupato soltanto dei dieci statuti che sono stati approvati almeno in seconda deliberazione dalle rispettive Regioni, non ho, pertanto, considerato le Regioni che sono rimaste al palo e che non hanno neppure approvato, almeno in seconda lettura, un testo. Non ho considerato né la Lombardia, né il Veneto, né la Campania, né il Molise e né la Basilicata. Aggiungo che ci sono due Regioni che hanno almeno due statuti o almeno uno e mezzo. La Liguria ne ha due, perché, diciamo così, un po' abilmente, di fronte all'impugnativa del Governo in relazione ad alcuni punti, ha ritenuto necessario, io non so fino a che punto costituzionalmente legittimo, riapprovare un nuovo testo di statuto. Per cui ci sono due statuti approvati. L'Abruzzo lo ha fatto una volta e mezzo perché il secondo testo che accoglie i rilievi del Governo è soltanto approvato in prima lettura in attesa del giudizio della Corte. L'altra premessa è che, ovviamente, io darò uno sguardo a "volo d'uccello", nel senso che potrò toccare soltanto quelle che, dal mio punto di vista, rappresentano le questioni di maggior interesse. Ora, se noi guardiamo da un punto di vista generale quale è stato l'approccio che gli statuti regionali hanno dedicato al tema delle relazioni tra Regioni ed Enti locali, possiamo almeno inquadrare due grandi categorie di norme. In parte degli statuti ci si riferisce a questa relazione con disposizione di carattere generale e di

carattere introduttivo. Vi sono poi sezioni che più analiticamente, più nel dettaglio, si occupano di disciplinare le relazioni suddette.

Qui però possiamo distinguere almeno due approcci di carattere modellistico, tipologico. Da un lato quegli statuti che hanno distribuito un po' in tutto il testo le norme relative alle relazioni tra Regioni ed Enti locali. Norme "sparse" le ho chiamate, e le ritroviamo negli statuti del Lazio, del Piemonte e della Puglia. In altri statuti, invece, in modo più organico, coerente e consapevole è stata dedicata un'apposita sezione alla disciplina delle relazioni fra Regioni ed Enti locali.

Al riguardo possiamo provare a fare un distinguo. Vi è chi è stato attento particolarmente alla collocazione sistematica collocando le relazioni Regioni-Enti locali, prima o dopo l'organizzazione interna della Regione. Ad esempio lo statuto Emiliano-romagnolo prevede, dapprima principi e valori fra cui la disciplina della cittadinanza regionale, poi i rapporti con gli Enti del territorio e poi l'organizzazione interna. In altri articolati è stato, invece, rovesciato il criterio. Prima gli organi della Regione e solo dopo le relazioni istituzionali intraregionali.

Anche qui, all'interno della sezione dedicata alle relazioni fra Regioni ed Enti locali si nota una diversa distribuzione delle materie. In alcuni, ad esempio, vi è prima la disciplina del Consiglio delle Autonomie locali, come nello statuto Emiliano-romagnolo, quasi ad esaltare la funzione di raccordo centrale di questo organo nella congiunzione delle relazioni Regioni Enti locali.

Vengo ai contenuti. Qui io ho individuato, classificato, ma si tratta evidentemente di una classificazione puramente soggettiva, almeno cinque gruppi di norme statutarie che hanno un certo significato a fini conoscitivi. Il primo gruppo riguarda le norme che contengono riferimenti generali alle

relazioni Regioni-Enti locali. Qui possiamo, ad esempio, notare quelle disposizioni che si occupano degli Enti locali all'interno della disciplina degli elementi identificativi della comunità regionale o della Regione stessa. Vi sono molte disposizioni descrittive che ci dicono che la Regione è composta dai territori delle province, dai Comuni che insistono sul territorio, dalle collettività territoriali e da Comuni e Province o dagli altri Enti locali. Vi sono disposizioni, quindi, che identificano la comunità regionale complessivamente considerata.

Vi sono poi disposizioni, direi, di carattere di principio. E qui vengono enunciati, ovviamente, i classici principi di sussidiarietà, di leale collaborazione, di integrazione, di partecipazione, con diverse formule. Aggiungo, per collegarmi al discorso più generale del valore delle disposizioni di principio, che se fosse vera la tesi della giurisprudenza costituzionale di norme aventi valore solo culturale o politico, noi dovremmo ritenere che il principio di sussidiarietà ha un valore culturale e politico, solo perchè inserito nelle disposizioni di principio degli statuti regionali. Eppure, a me pare che il principio di sussidiarietà sorregga invece tutta la riforma del Titolo V ed addirittura le innovazioni legislative che l'hanno preceduta quali le riforme Bassanini, al partire dalla legge n. 59 del 1997.

In un secondo ambito classificherei le norme che individuano la partecipazione degli Enti locali ai processi decisionali della Regione. Aspetto di grande interesse. E qui tutti gli statuti prevedono che gli Enti locali partecipino al procedimento legislativo regionale direi, soprattutto, valorizzando i poteri di iniziativa e di impulso degli Enti locali, più che prevedere una reale partecipazione all'istruttoria legislativa e quindi al momento in cui la decisione legislativa regionale viene ad essere composta.

Qui devo, però, aprire una piccola parentesi perché in questo ambito un peso importante potrà avere, lo vedremo, il Consiglio delle Autonomie locali, quando si inserisce proprio nella fase della istruttoria legislativa. Anche fra le norme che disciplinano la programmazione regionale alcune prevedono che gli Enti locali, di volta in volta, possano partecipare. Si tratta di enunciazioni molto sintetiche, dichiarative, poco esplicative nel concreto, in taluni casi, addirittura, si prevede che la Regione provveda al coordinamento dei diversi strumenti di programmazione che operano a livello territoriale regionale.

Un diverso ambito riguarda gli Istituti di partecipazione diretta, primi fra tutti gli Istituti referendari. Nei dieci casi affrontati tutti gli Statuti hanno previsto la disciplina di *referendum* abrogativi, consultivi, e solo il Lazio, come voi ben sapete, prevede il *referendum* propositivo, e vera novità, forse, da questo punto di vista, nella modellistica istituzionale, tutte queste disposizioni prevedono che l'impulso, almeno per quanto riguarda soprattutto l'abrogativo e il propositivo, possa venire anche da parte degli Enti locali.

Interessantissimo ambito normativo è quello che definirei dello sforzo, del tentativo di fare da parte della Regione una sorta di "*actio finium regundorum*" in relazione, soprattutto, all'esercizio dei poteri normativi della Regione e degli Enti locali, mi riferisco evidentemente alla potestà regolamentare regionale locale che poi è il vero nodo delle relazioni istituzionali. Devo dire che da questo punto di vista non ho trovato tantissimi riferimenti negli Statuti, il che è sintomatico del modo in cui le Regioni si pongono in relazione al problema dei confini tra regolamenti regionali e regolamenti degli Enti locali. Quelle poche Regioni che hanno affrontato tale questione hanno stabilito, ad esempio il Lazio, che si rispetti

l'autonomia regolamentare degli Enti locali costituzionalmente riconosciuta, mentre l'Emilia-Romagna compie un passo in più fissando il principio di cedevolezza: "i regolamenti regionali restano in vigore nell'ordinamento fintanto che gli Enti locali non interverranno con l'esercizio di una propria potestà". Si tratta di un principio fondamentale, frutto di un accordo molto stretto tra gli Organi della Regione, che hanno scritto questa disposizione, e mondo delle Autonomie. Un punto, direi, di perfetta intesa tra le due sfere.

In un altro ambito collocherei le norme che individuano strumenti che io chiamerei "per" il sistema delle Autonomie locali cioè, quelle norme tese a prefigurare un certo modo di realizzare le relazioni tra Regioni e Enti locali. Qui la domanda che sta dietro queste disposizioni è evidentemente: quale Regione? Quale modello di Regione? La Regione come Ente di governo o di coordinamento del sistema delle relazioni che insistono sul territorio regionale, oppure, secondo il vecchio stereotipo realizzatosi nella storia repubblicana la Regione come mero Organo di amministrazione decentrata affiancato dagli Enti locali. Niente di più che un mero amministratore, un mero ufficio di amministrazione. A questa domanda gli Statuti non danno una grande risposta, anzi, devo dire la sincera verità, sono molto deludenti perché, ad esempio, sul piano del conferimento delle funzioni, vi sono disposizioni che lo prevedono, e ci mancherebbe altro, ma si limitano a ripetere pedissequamente l'articolo 118 della Costituzione, niente di più. Tutto è lasciato, in sostanza, alla legge che dovrà attuare in concreto i conferimenti di funzione. La sfida importante si sposta, quindi, sulla qualità di tali leggi di attuazione. Alcune Regioni, e ancora penso all'Emilia-Romagna, hanno già adottato, addirittura prima ancora della deliberazione dello Statuto, leggi di sistema delle relazioni Regione-Enti

locali inquadrando il modello regionale non come un modello non di mera amministrazione ma di vero e proprio governo del sistema. Particolare è lo statuto dell'Umbria che prevede che le leggi di conferimento delle funzioni siano approvate a maggioranza assoluta, quindi leggi rinforzate. Si inserisce qui il problema delle fonti, tra virgolette atipiche, come direbbero i giuristi, o delle leggi rinforzate, nel sistema statutario.

Altra fondamentale questione, ne parlerà diffusamente il professor Buglione, il problema del coordinamento finanziario: come le Regioni si sono poste di fronte a questo tema? E di fronte a questo tema devo dire che le Regioni l'hanno sostanzialmente disatteso, è quasi assente qualunque disposizione che dia reale, credibile attuazione e all'articolo 119 della Costituzione e alla competenza concorrente, ex articolo 117 della Costituzione, in materia di coordinamento e armonizzazione dei bilanci. Quasi nessuna Regione, infatti, si pone il problema di coordinare le relazioni finanziarie tra Regioni e Enti locali, quasi che di fronte all'inattuazione del sistema finanziario del "federalismo fiscale" ci si possa disinteressare di questo tema "tanto tutto resterà come prima". È un po' questa è la questione che sta dietro al silenzio statutario. Devo dire che qui però fanno eccezione, sono eccezioni particolarmente rilevanti, gli Statuti della Toscana e dell'Umbria. In entrambi i casi vi è lo sforzo di pensare la Regione anche quale sede di coordinamento delle relazioni finanziarie, perché si prevede, ad esempio in Toscana, che tutte le risorse confluiscono in un fondo unitario per poi essere ridistribuite, prevedendo che la legge regionale disciplini l'istituzione di tributi locali, previsione consentita anche dalla giurisprudenza costituzionale nella sentenza 37 del 2004.

Nell'ultimo ambito vi sono le disposizioni che riguardano i poteri sostitutivi delle Regioni.

Le norme di maggior interesse sono quelle che prefigurano e disciplinano gli strumenti per l'integrazione politica, o meglio, per l'integrazione delle politiche regionali e locali. Qui, senza dubbio, a farla da padrone sono le disposizioni relative al Consiglio delle Autonomie locali. È lì la scommessa che il riformatore costituzionale aveva fatto per rilanciare il ruolo della Regione e l'autonomia degli Enti locali nell'ambito di politiche integrate.

Che cosa hanno fatto le Regioni negli Statuti? Ovviamente tutti gli Statuti prevedono, non potevano non farlo, il Consiglio delle Autonomie locali, ma direi che, sostanzialmente, l'atteggiamento complessivamente timido, non particolarmente esaltante, perché tutte le Regioni hanno previsto l'Istituto ma anziché valorizzare questo Organo come sede di co-decisione delle politiche regionali e locali, i termini utilizzati sono termini molto più morbidi, più blandi. Si parla del CAL come Organo di rappresentanza, Organo di consultazione, Organo di coordinamento a seconda delle diverse formule ma, insomma, poco meno o poco più di questo. Non figura mai l'idea del CAL come Organo di co-decisione. Le competenze individuate per i CAL sono competenze relative soprattutto alle relazioni Regioni-Enti locali. Conferimento di funzioni senza prevedere un coordinamento finanziario. Nella legge di attuazione promulgata in Emilia-Romagna proprio su sollecitazione del mondo delle Autonomie, si è, invece, stabilito che il CAL intervenga nella decisione delle politiche finanziarie riuscendo a realizzare quell'integrazione in questo particolarmente importante ambito di decisione.

Altri articolati prevedono che il CAL si pronunci sui procedimenti di modifica dello Statuto e, chiaramente, in caso di revisione delle norme del CAL. Altri prevedono che il CAL possa sollecitare l'impugnativa di leggi statali restrittive delle Autonomie locali. Ma quello che più conta, direi, è il

tipo di valore che hanno queste sollecitazioni, normalmente pareri, che vengono richiesti al CAL, a volte anche di sua iniziativa, e qui ancora una volta ricordo lo Statuto dell'Emilia-Romagna. Direi che, salvo i casi di Toscana, Piemonte e Puglia, tutte le altre sette Regioni hanno previsto che il CAL abbia un sostanziale potere di rinvio della legge, perché il Consiglio regionale per poter superare il parere negativo del CAL, deve approvare la proposta di legge a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Anche in questo caso avremmo leggi che, per il parere negativo del CAL, se riapprovate avranno una forza passiva maggiore rispetto a tutte le altre leggi, si tratta di leggi rinforzate dal punto di vista dell'efficacia normativa. E qui, come dire, è ovvio il problema che si pone sul piano della teoria delle fonti e, più in generale, dei processi di decisione politica, perché prevedere questo tipo di leggi in ambito della Regione pone innanzitutto il problema se gli Statuti sono competenti a novare sul piano tipologico delle fonti normative perché un aggravamento procedurale pone un problema di sistematica costituzionale. Altra e diversa questione è che l'aggravamento della procedura produce anche un appesantimento dei processi decisionali. Per la formazione di volontà politiche prodotte in norme si deve, pertanto, tener conto che, attraverso questo interscambio, questo intreccio fra Organo rappresentativo degli Enti locali e Regione, inevitabilmente si determina la necessità di trovare sinergie e mediazioni, ma questo, ovviamente, appesantisce i procedimenti di formazione delle decisioni e quindi rallenta inesorabilmente la capacità decisionale delle Regioni.

In realtà gli Statuti prevedono che la disciplina del CAL sia dettata con legge regionale e questo è, nuovamente, il punto nodale, qui sta la vera sfida, perché consegnare, come non sarebbe stato possibile altrimenti fare, alla legge la disciplina del CAL significa, di fatto, rinviare ad un momento



successivo la definizione dell'esatta fisionomia di questo Organo. Devo sottolineare che questo rinvio spesso tocca proprio i punti più complicati e complessi della fisionomia del CAL, pensate soltanto alla domanda: chi rappresenta il CAL? E soprattutto: quali Enti locali devono essere rappresentati in questo Organo? Che è un quesito straordinario perché se si realizzerà un modello coerente con l'articolo 114 della Costituzione, prevedendo la rappresentanza soltanto per gli Enti locali lì menzionati come parti costitutive della Repubblica, per gli altri Enti, probabilmente, sarà opportuno trovare un altro sistema di rappresentanza. Penso alle Comunità montane, penso alle Unioni, penso a tutte le forme associative degli Enti locali vigenti che, se non sono coinvolte dalla legge di attuazione la rappresentatività dell'ente CAL è destinata ad essere fortemente ridotta.

Un paio di battute conclusive.

Direi che complessivamente dall'analisi degli Statuti i modelli di rapporto e di disciplina delle relazioni Regioni-Enti locali sono, in linea di massima, soltanto accennati. Gran parte della disciplina, cioè, è rinviata al momento dell'attuazione legislativa, quindi soltanto in un secondo momento potremmo renderci conto della reale dimensione e natura del ruolo che la Regione pensa di dover svolgere nei confronti del sistema degli Enti locali. La seconda considerazione riguarda il Consiglio delle Autonomie locali e qui posso dire che il modello proposto per la scommessa per la creazione di un Organo dalla rappresentanza unitaria del mondo delle Autonomie locali è molto debole, anzi, direi, indebolita sia dal rinvio alle leggi di attuazione presente nel testo degli Statuti, che pesa come un'ipoteca sulla reale dimensione e natura del Consiglio delle Autonomie locali, sia dalle norme degli Statuti che prevedono percorsi di relazione e di corrispondenza tra Regione ed Enti locali che, sostanzialmente, aggirano il CAL. Sono

previsti, infatti, processi attraverso i quali il singolo Ente, un Comune o una singola Provincia e comunque gli Enti locali singolarmente considerati, possono dialogare direttamente *omisso medio*, cioè senza il bisogno di passare per il Consiglio delle Autonomie locali, con gli Organi della Regione. Questo doppio binario di concertazione contribuisce o, meglio, potrà contribuire a indebolire questi Organi. Grazie.

**Professor Enrico BUGLIONE.**

**Le norme degli statuti in materia di finanza e contabilità.**

## 1. Struttura della relazione

La relazione intende fornire una panoramica delle norme in materia di bilancio e contabilità contenute nei dieci nuovi statuti vigenti o, comunque, approvati in seconda lettura dai Consigli regionali (anche se oggetto di ricorso da parte del Governo). In pratica si tratta di quelli delle seguenti regioni: Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria.

Le norme qui oggetto di indagine sono riconducibili a due temi generali: quello del bilancio e degli altri strumenti di programmazione; quello della finanza regionale e locale.

Con riferimento a ciascuno dei due argomenti sopra indicati, sono poi individuabili alcuni aspetti specifici che, però, vengono trattati non in tutti gli statuti e, comunque, in forme e con livelli di dettaglio sensibilmente diversi da caso a caso.

Nell'ambito del primo tema generale, le norme statutarie fanno riferimento:

- al bilancio di previsione;
- al rendiconto;
- ai bilanci degli enti regionali;
- alla legge finanziaria;
- ad altri documenti di programmazione.

In materia di finanza regionale e locale vengono, invece, affrontati i temi seguenti:

- definizione dell'autonomia finanziaria, di entrata e di spesa;
- garanzia dell'equilibrio tra entrate e spese nella gestione del bilancio;
- partecipazione degli enti locali, anche attraverso i Consigli delle autonomie, alle decisioni della regione in materia di finanza e programmazione;
- criteri per il finanziamento delle funzioni regionali conferite agli enti locali.

Di seguito si cercherà di fornire una valutazione critica di tali disposizioni, partendo proprio da quelle concernenti il bilancio e la contabilità

## 2. Le disposizioni in materia di bilancio e contabilità

In generale si può osservare che, negli statuti, le norme in materia di bilanci e altri strumenti di programmazione hanno uno spazio maggiore rispetto a quelle in materia di finanza (cfr. tab. 1). Salvo che in un caso – lo statuto della Toscana – esse si ritrovano in tutti e, normalmente, sono accorpate in una apposita “Sezione” (come in Abruzzo), in un apposito “Titolo” (come in Calabria, Emilia Romagna, Lazio) o in un apposito “Capo” (come in Liguria).

Nonostante la loro maggiore diffusione, queste norme potrebbero apparire in definitiva non particolarmente utili perché ripetitive di disposizioni già contenute nelle leggi di contabilità regionali – alle quali, comunque, vengono sempre fatti ampi rinvii - e perché sanciscono obblighi a cui la regione non potrebbe comunque sottrarsi, come quello di predisporre il bilancio di previsione e il rendiconto e di approvarli con apposita legge.

Proprio con riferimento ai preventivi e ai rendiconti va tuttavia osservato che, in alcuni casi, gli statuti prevedono anche:

- i tempi massimi per la presentazione dei relativi progetti di legge al Consiglio regionale (per i bilanci di previsione fissati con largo anticipo rispetto all'inizio dell'esercizio);
- i tempi massimi per l'approvazione definitiva della legge di bilancio;
- i tempi massimi per la durata dell'esercizio provvisorio;
- un'apposita sessione consiliare destinata all'approvazione dei bilanci (ad esempio in Liguria);
- l'obbligo che il bilancio sia redatto in modo tale da assicurare la trasparenza, la semplicità e la leggibilità (ad esempio in Umbria);
- il coordinamento del sistema di classificazione delle entrate e delle spese "con le norme della legge dello Stato" (Marche);
- i documenti di programmazione che devono accompagnare il bilancio di previsione e/o il rendiconto (in Calabria, ad esempio, è previsto che a quest'ultimo sia allegata "una relazione sullo stato della programmazione economico-sociale della regione, dei piani settoriali e dei singoli progetti concernenti servizi ed opere della regione, con l'indicazione dei costi e dei risultati finanziari ed operativi").

Oltre alle norme riguardanti in modo specifico il bilancio di previsione e il rendiconto, molti statuti indicano anche: i documenti di programmazione che ogni anno devono essere predisposti dalla giunta; i controlli che la regione deve esercitare sui bilanci degli enti dipendenti dalla regione; l'obbligo di predisporre la legge finanziaria - per altro già adottata da tutte le regioni ordinarie - in alcuni casi specificandone i contenuti (ad esempio in Abruzzo si afferma che essa possa contenere "esclusivamente norme con effetti finanziari" e in Piemonte si precisa che essa possa essere

accompagnata da provvedimenti collegati). Infine in tutti gli statuti qui esaminati si disciplina il ricorso all'esercizio provvisorio, fissandone il termine massimo (in genere compreso tra 3 e 4 mesi).

Le norme a cui sopra si è fatto riferimento indubbiamente hanno un certo rilievo, in quanto fissano principi generali a cui il legislatore ordinario dovrà attenersi nella gestione finanziaria e contabile della regione. Bisogna tuttavia chiedersi se tali principi, in quanto contenuti negli statuti, assumano un potere cogente maggiore di quanto non avrebbero se fossero semplicemente richiamati nelle leggi di contabilità regionale. In altre parole, c'è da chiedersi se la scelta fatta dalla maggior parte delle regioni di introdurli nello statuto, consentirà effettivamente di ridurre il manifestarsi di eventi non certo positivi – ma ora piuttosto frequenti - come ad esempio l'approvazione del bilancio di previsione ad esercizio finanziario già avviato.

Tenendo conto di quanto sopra osservato, potrebbe allora essere ritenuta più coerente la scelta effettuata dalla regione Toscana che, per quanto riguarda gli aspetti fin qui menzionati - fatta salva l'indicazione della durata massima dell'esercizio provvisorio - si è semplicemente limitata a rinviare a quanto previsto nella propria legge di contabilità.

### 3. Le norme in materia di finanza regionale e locale.

Le norme riconducibili al tema della finanza hanno ad oggetto questioni come l'autonomia finanziaria, la tutela degli equilibri di bilancio, la partecipazione degli enti locali alle scelte finanziarie e di programmazione adottate dalla regione, il finanziamento delle funzioni conferite agli enti

locali (cfr. tab. 2). Si può ipotizzare che esse siano state inserite negli statuti al fine di sottolineare l'intenzione delle regioni di svolgere un ruolo attivo in questo campo, sia nei confronti dello Stato che nei confronti delle autonomie locali.

Indubbiamente volte a ribadire una sfera di indipendenza delle regioni nei confronti dello Stato sono le disposizioni in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Bisogna tuttavia osservare che già l'articolo 119 della Costituzione sottolinea chiaramente l'estensione e i confini di questo aspetto, e non solo nei confronti delle regioni ma di tutte le autonomie territoriali. Le disposizioni degli statuti in questo campo, quindi, finiscono in generale per rifarsi al testo della norma costituzionale e, in particolare, ai commi 1 e 2. In alcuni statuti vengono tuttavia inserite utili precisazioni: ad esempio, in quello dell'Emilia Romagna si afferma che "Con legge la Regione recepisce e dà attuazione ai principi contenuti nello statuto del contribuente, con particolare riferimento ai principi di chiarezza e trasparenza delle norme e alla relativa retroattività".

Forse proprio tenendo conto del fatto che, in definitiva, la definizione di autonomia finanziaria che conta è quella risultante dalla Costituzione, la Toscana ha optato per non specificare nel proprio statuto i contenuti di tale concetto.

Da un punto di vista teorico, grande rilievo potrebbero avere anche le disposizioni volte a tutelare una gestione in equilibrio del bilancio regionale. Date le dimensioni delle risorse attualmente gestite dalle regioni – e quelle sensibilmente maggiori che verranno gestite ad attuazione avvenuta del conferimento di funzioni di cui al vigente Titolo V – è evidente che il comportamento finanziario di ciascuna potrà influire in modo percepibile sull'efficacia delle politiche di risanamento della finanza

pubblica e sul rispetto, da parte del Paese, degli impegni presi in sede comunitaria. Il fatto di prevedere, anche negli statuti, delle regole o dei principi generali volti a favorire una gestione in equilibrio della finanza regionale, è quindi un segnale importante della volontà della regione di dare un proprio contributo positivo ad una questione di interesse generale, oltre che locale.

Negli statuti, tuttavia, questo aspetto non appare adeguatamente valorizzato. A prescindere dal fatto che in alcuni mancano dei riferimenti espliciti in proposito, negli altri sono presenti disposizioni che: a) sanciscono l'obbligo di garantire adeguata copertura alle leggi che comportino nuove ed ulteriori spese rispetto a quelle previste in bilancio; b) ammettono il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento (come del resto già stabilito al comma 6 dell'art. 119 Cost.). Nel caso dell'Umbria – e risulta interessante segnalarlo – è poi previsto che un collegio di revisori dei conti eserciti il controllo sulla gestione finanziaria della regione.

Resta ora da esaminare brevemente le norme che tendono a sottolineare il ruolo positivo della regione nei confronti degli enti locali, ambito nel quale, oggettivamente, gli spazi per scelte autonome e innovative, da effettuare innanzi tutto negli statuti, sembrano significativi.

Va preliminarmente osservato che, già ora, circa il 30% del totale delle spese delle regioni ordinarie (al netto di quelle per l'assistenza sanitaria) consiste in trasferimenti agli enti locali. Se è vero, come è ipotizzabile, che in prospettiva questo flusso di risorse, già consistente, tenderà ad aumentare, è anche vero che le regioni, nel campo della finanza, sono destinate a diventare, per i comuni e le province, un punto di riferimento sempre più importante. Al fine di evitare atteggiamenti di chiusura degli



enti locali – i quali, attualmente, sembrano fidarsi più dello Stato che delle Regioni – è dunque essenziale che queste ultime, proprio a partire dallo statuto, diano indicazioni univoche sul modo in cui intendono gestire le loro politiche finanziarie nei confronti delle autonomie territoriali. Il tipo di norme alle quali ora si farà riferimento - disciplinando da un lato la partecipazione degli enti locali alle scelte finanziarie e programmatiche della regione e, dall'altro, il finanziamento delle funzioni conferite - a mio avviso sono state inserite negli statuti proprio per soddisfare tale esigenza, anche se, oggettivamente, qualcosa di più poteva essere fatto.

Per quanto riguarda la partecipazione degli enti locali alle scelte in materia di finanza e programmazione, tutti gli statuti qui esaminati prevedono questa possibilità. In genere ciò viene fatto elencando nello statuto le materie rispetto alle quali è necessario ottenere il parere dei Consigli delle Autonomie locali e includendo tra queste la finanza e la programmazione. Una eccezione è la Puglia che, pur prevedendo il Consiglio delle autonomie locali, rinvia la sua disciplina alla legge ordinaria.

Per quanto riguarda, invece, le disposizioni relative al finanziamento delle funzioni regionali conferite agli enti locali, i risultati dell'analisi finora effettuata sono, in generale, poco confortanti: infatti, in generale, ci si limita a prevedere che la regione dovrà assicurare la copertura delle spese e le necessarie dotazioni di personale. Disposizioni di questo tipo, appaiono, tuttavia, in un certo senso inadeguate, soprattutto se si tiene conto di quanto previsto nella Costituzione per il finanziamento delle funzioni conferite dallo Stato agli enti territoriali. Visto che nell'articolo 119 sono indicati criteri volti a tutelare esplicitamente l'autonomia di spesa di questi ultimi, ci si sarebbe attesi che anche negli statuti delle regioni venissero adottati

criteri simili in relazione al finanziamento delle funzioni da esse trasferite. In effetti, comunque, almeno in tre casi ci si è mossi in questa direzione.

Ci si riferisce, in particolare:

- all'articolo 47 dello statuto della Calabria, che prevede l'assegnazione agli enti locali di una quota delle entrate ordinarie della regione ripartite in base a criteri definiti con la partecipazione degli stessi enti locali;
- all'articolo 73 dello statuto dell'Umbria che prevede l'esercizio dell'autonomia finanziaria e tributaria della regione coordinato con quello dei comuni e delle province nonché la realizzazione di forme e strumenti di perequazione a favore degli enti locali;
- all'articolo 64 dello statuto della Toscana che prevede esplicitamente la confluenza in un unico fondo di tutte le risorse destinate dalla regione al finanziamento delle funzioni conferite. Per i criteri di riparto si rinvia alla legge ordinaria, ma è comunque stabilito che la ripartizione sia soggetta a verifiche di funzionalità della spesa condotte d'intesa con gli enti locali.

#### 4. Una osservazione conclusiva.

Dalla sia pur estremamente sintetica rassegna delle norme dei nuovi statuti in materia di bilancio e finanza, oggetto di questa relazione, sembrano emergere almeno due diversi approcci seguiti dalle regioni. Il primo è quello di utilizzare lo statuto soprattutto per dare maggior forza ad alcuni principi generali già ampiamente presenti e consolidati, per forza di cose, nella legislazione ordinaria delle singole regioni, come ad esempio quelli concernenti il bilancio di previsione e gli altri strumenti di

programmazione. Il secondo, invece, è quello di utilizzare lo statuto per introdurre principi innovativi volti a ribadire e a rendere credibile un ruolo della Regione come importante elemento di snodo tra lo Stato centrale e gli enti locali. Questo secondo approccio potrebbe risultare più produttivo se si ammette che, per rendere sostenibile il modello di federalismo delineato nel Titolo V della Costituzione, i Comuni e le Province dovranno alla fine arrivare a riconoscere nella Regione un valido strumento per rappresentare i loro interessi al livello nazionale.

**Tab. 1 - Temi specifici delle norme statutarie sui bilanci e altri strumenti di programmazione**

Regione	Bilancio Previsione	Rendiconto	Bilanci degli enti regionali	Legge finanziaria	Altri strumenti programmaz.
Abruzzo	SI art. 61	SI art. 61 c. 7	SI art. 63	SI art. 62	SI art. 60
Calabria	NO (l'art. 52 rinvia alla legge di cont. salvo es. provv.)	SI art. 53	SI art. 54 c. 5	NO	SI art. 53 c. 2
Emilia R.	SI art.68 cc. 2,3,4,5,6	SI art. 68 c.8	NO (l'art. 64 c.2 rinvia a legge ordinaria)	NO	NO
Lazio	SI art. 58	SI Art. 59	SI art. 55 c.8	SI art. 58 c.4	NO (rinvio contabilità)
Liguria	SI art. 58 cc, 1,2,3,4,5 e art. 59 su sessione bilancio	SI art. 58 c.6	SI art. 60	NO	NO (l'art. 57 rinv alla legge di cont.)
Marche	SI art. 40 (con obbl. pubblic. Progetto)	SI art. 41	SI art. 40 c.1, 2, 4 e 5, art.41 c.2	NO	SI art. 40 c.4 e a 41 commi 3, 4, e art. 42
Piemonte	SI art. 65 e 66	SI art. 68	SI art. 60 c.5	SI art. 67	SI art. 62 c. 6 e a 63
Puglia	SI art. 58, 59 e 60	SI art. 61	SI art. 59 c. 5 e 7 e art. 61 c.2	SI art. 56	SI art. 54 e art. 55
Toscana	NO (l'art. 49 rinvia alla legge di cont., salvo es. provv.)	NO (l'art. 49 rinvia alla legge di cont.)	NO	NO	NO (l'art. 46 c. rinvia alla legge cont.)
Umbria	SI art. 75	SI art. 76	SI art. 77	NO	SI art. 74

**Tab. 2 - Temi specifici delle norme statutarie in materia di finanza regionale e locale**

Regione	Autonomia finanziaria	Tutela equilibri di bilancio	Poteri in F&C dei consigli delle autonomie Locali	Principi per il finanziamento delle funzioni conferite
Abruzzo	SI art. 57,58 e 59	SI art. 61 c.5	SI art. 71 c.2	SI art. 69 c.1
Calabria	SI art. 51	SI Art. 51 c.4 e c. 6, art. 52 c.5	SI art. 48 c. 4	SI Art 47
Emilia R.	SI art. 65, 66, 67, (rif. allo statuto contribuente)	NO	SI art. 23 c. 3	SI art. 24 c. 4 e art. 60 c. 3
Lazio	SI art. 13 c. 2 e art. 17	SI art. art. 17 c.3 e art. 58 c.5	SI art. 67 c.2	SI art. 16 c. 2 e art. 8 c. 3
Liguria	SI Art. 55, 56 e art. 61 per autonomia contabile	SI art. 48	SI art. 66 c. 1	SI art. 52
Marche	SI art. 43	NO	Si art. 39 (part. Enti locali)	SI art. 59 c. 3
Piemonte	SI art. 64	SI art. 69	SI Art. 62 c. 4 (part. Enti locali)	NO
Puglia	SI art. 57	SI art. 59 c.8	NO (l'art. 45 rinvia alla legge ordinaria)	NO
Toscana	NO	NO	SI art. 66 c. 3	SI art. 64
Umbria	SI art. 72	SI art. 78 c. 2 e art. 79	SI art. 29 c.1	SI art. 73

**Onorevole professor Giuseppe CALDERISI.**

**Forma di governo e sistema politico.**

Il tema che devo affrontare è stato già ampiamente trattato, in particolare da due relazioni, quella di Carlo Fusaro sulla forma di governo e quella di Stefano Ceccanti sul sistema elettorale. Mi limiterò pertanto ad alcune considerazioni, perché molte questioni sono state già affrontate.

Ci avviamo alle elezioni del 3 e 4 aprile avendo di fronte un quadro normativo sostanzialmente analogo (in alcuni casi addirittura identico) a quello delle elezioni del 2000. Le modifiche sono poche, per lo meno quelle significative che incidono sul sistema politico. Ve ne sono anche altre, ma non hanno una grande incidenza. Si va al voto regionale con la elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. La scelta del Presidente e della relativa maggioranza continua ad essere affidata agli elettori. Il premio di maggioranza e, soprattutto, il meccanismo del *simul simul* assicurano forte stabilità all'esecutivo. D'altro canto, continuiamo ad avere un sistema elettorale di tipo proporzionale che fa permanere la conflittualità all'interno delle coalizioni (sia di maggioranza sia di opposizione) e fa addirittura accrescere la frammentazione. Questa affermazione riguarda l'aumento del numero dei Consiglieri deciso da alcune Regioni. Non sono fra coloro a cui piace fare demagogia sul numero dei parlamentari, un aumento contenuto del numero dei consiglieri regionali a fronte dei nuovi e vasti compiti attribuiti alle Regioni può anche essere giustificato. Quello che mi preoccupa è che questo aumento del numero dei Consiglieri produce, di fatto, un incremento dei meccanismi di

frammentazione perché consente l'elezione con percentuali ancora più basse. Né sono state poste delle salvaguardie volte a limitare la frammentazione. Infatti anche là dove è stato posto uno sbarramento, come in Calabria, esso non trova corrispondenza nelle norme statutarie e regolamentari dei Consigli, per cui è possibile costituire un gruppo consiliare con un solo consigliere. In questo contesto, evidentemente, ha poco senso la norma sullo sbarramento in sede di legge elettorale.

Dicevo che il quadro normativo sulla forma di governo con il quale si giunge alle elezioni è sostanzialmente analogo a quello delle elezioni del 2000. Si tratta di una forma di governo estremamente bipolarizzante, sulla quale esprimo un giudizio assolutamente positivo. Devo anche aggiungere che, essendo stato parlamentare quando fu approvata la legge costituzionale n. 1 del 1999, avrei preferito una soluzione diversa rispetto a quella adottata. Inizialmente c'erano due proposte di legge, una a firma mia, di Franco Frattini e Gustavo Selva per la Casa delle Libertà, e un'altra a firma di Valter Veltroni per il centrosinistra. Entrambe prevedevano l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, senza forme di autonomia statutaria. Avrei preferito quella scelta, ma poi furono presentate molte altre proposte, in particolare da parte di Marco Boato, che erano appunto basate sull'autonomia statutaria. Si giunse così ad un compromesso, con precisi e chiari vincoli all'esercizio dell'autonomia. Vincoli che però sono stati contestati e che, di fatto, hanno prodotto una situazione di paralisi in seno ai Consigli regionali. E' nata una disputa che è durata sostanzialmente un'intera legislatura e ci sono volute due sentenze della Corte costituzionale e un *referendum* in Friuli Venezia Giulia per riuscire a dirimerla, confermando le scelte del legislatore costituzionale. Di fatto, però, i Consigli regionali sono stati bloccati nel vano tentativo di individuare

inesistenti terze vie e non hanno affatto riflettuto sui nuovi compiti dei Consigli regionali nel nuovo sistema politico basato sul bipolarismo e sull'alternanza. Come diceva il Presidente nella sua relazione introduttiva, si tratta di compiti del tutto diversi da quelli del passato. Non c'è più il potere di crisi, il potere di fare e disfare le Giunte, ma questo non vuol dire che i Consigli non possono avere ruolo, ed un ruolo estremamente significativo, così come avviene in tutte le grandi democrazie dove i Parlamenti e le Assemblee rappresentative non hanno il potere di fare e disfare i Governi, ma non per questo non hanno e non svolgono un ruolo di estrema rilevanza. Si tratta del potere legislativo da esercitare su tutte le nuove materie attribuite alle Regioni, dei poteri di controllo, di raccordo con la società, con il mondo dell'economia, con le Autonomie locali, eccetera. Sono compiti vastissimi che i Consigli possono e devono svolgere. Ritengo che i consiglieri regionali avrebbero potuto approfondire e fare molto di più per dare forza e ruolo ai Consigli regionali nel nuovo sistema politico, senza cercare un impossibile ritorno alle logiche del vecchio sistema, in particolare al potere di crisi. Il motivo per cui molte Regioni non hanno ancora lo Statuto dipende proprio da questo. In un sistema di tipo federale l'autonomia deve consistere innanzitutto nell'autonomia legislativa, impositiva, finanziaria. La scelta della forma di governo, a mio avviso, va valutata diversamente. Con esecutivi instabili e non legittimati direttamente dal voto degli elettori sarebbe molto più difficile realizzare l'autonomia sul terreno fondamentale che ho sottolineato. Dar vita ad una sorta di vestito di Arlecchino per quanto riguarda la forma di governo nelle diverse regioni, là dove non esiste alcuna ragione per una differenziazione, non è la strada migliore - questa è la mia convinzione - per realizzare un sistema di tipo federale. Per queste



ragioni sarebbe stato preferibile una scelta molto più semplice da parte del Parlamento, scelta che avrebbe consentito di far decollare meglio anche il dibattito sugli Statuti e sul ruolo dei Consigli.

Rispetto al quadro normativo che era già in vigore nel 2000, ci sono soltanto alcune modifiche che sono state già ricordate, in particolare per quanto riguarda la Toscana che ha eliminato due gravi anomalie del sistema istituzionale italiano. Uno è quello delle preferenze che, come ha ricordato Stefano Ceccanti, sostanzialmente non esiste in alcun altro paese. Il sistema delle preferenze ha delle conseguenze negative che non riguardano solamente la dinamica elettorale con lo spostamento della competizione all'interno delle coalizioni anziché tra gli schieramenti e le opposte opzioni programmatiche. Esso ha un'incidenza molto negativa anche sul ruolo del consigliere e degli stessi Consigli, perché non c'è ombra di dubbio che un consigliere (così come un parlamentare) eletto con il sistema delle preferenze è portato ad essere molto più interessato alle questioni microsettoriali e localistiche che a quelle che riguardano l'interesse generale e il confronto programmatico. (Certo, l'abolizione delle preferenze pone il problema delle modalità e dei criteri con i quali i partiti e le coalizioni compiono la scelta delle candidature. Ma ritengo che a questo problema occorra dare risposte ben diverse dal voto di preferenza). Questa scelta della Toscana non potrà certamente avere riflessi immediati. Si tratta di un problema che è anche di cultura e di costume e che richiede del tempo. Vedremo se l'abolizione del voto di preferenza in Toscana produrrà un miglioramento sotto questo punto di vista. I nuovi compiti affidati ai Consigli regionali dalla riforma del Titolo V (o anche dalla riforma della riforma del Titolo V, che ritengo assolutamente necessaria), sono estremamente rilevanti. Essi richiedono Consigli che siano capaci di

sfuggire alle logiche di tipo settoriale, microsettoriale o localistico. Uno dei problemi più gravi che ha il nostro Paese, forse ne parlerà Augusto Barbera, è il localismo. Da qui dovremmo forse partire per discutere del ruolo delle Regioni, del ruolo di programmazione del territorio che esse dovrebbero svolgere, proprio opponendosi alle logiche di tipo localistico che portano a duplicazioni e sperpero di risorse. Sperimentaremo dunque in Toscana l'abolizione del voto di preferenza. Mi auguro che anche altre Regioni compiano questa scelta che ritengo senz'altro positiva. L'altra anomalia sulla quale è intervenuto il Consiglio regionale della Toscana nel definire il nuovo statuto è il referendum con la modifica del quorum strutturale. Anche in questo caso si tratta di un meccanismo che non esiste nelle altre democrazie. In un sistema di democrazia politica liberale è infatti inconcepibile che coloro che non esercitano il diritto di voto contino di più di coloro che esercitano tale diritto. Se a decidere è chi non vota siamo di fronte alla negazione del principio stesso di democrazia politica. In Italia, per quanto riguarda il referendum, siamo forse passati da un eccesso all'altro, dal suo uso eccessivo alla sostanziale impraticabilità di questo importante strumento di democrazia diretta. Ritengo infatti che l'istituto del referendum non ci sia più. Quello che rimane è solo una finzione. Se è possibile sommare le scelte di chi è contrario a un certo quesito referendario (qualunque esso sia, non sto parlando di quelli per i quali siamo chiamati a votare tra qualche tempo) alle scelte di chi si astiene per disinteresse (l'astensionismo fisiologico sui referendum ha ormai superato il 40 %), ebbene viene meno l'istituto stesso del referendum. Viene meno un elemento fondamentale, forse il più importante strumento di un moderno statuto dell'opposizione. Strumento da utilizzare certamente in misura più limitata rispetto al passato, ma che sarebbe sbagliato

cancellare, di fatto, dalla Costituzione. La scelta della Toscana non è stata quella di abolire il quorum, ma di abbassarlo riportandolo al numero di votanti delle precedenti elezioni regionali. Si tratta di una riduzione a mio avviso non adeguata, ma comunque è importante che la Toscana abbia cominciato ad affrontare il problema del quorum.

Le altre modifiche sono meno significative. Sarebbe importante quella sullo sbarramento approvata in Calabria ma, come già detto, manca una norma conseguente per quanto riguarda i presupposti numerici per la costituzione dei gruppi consiliari.

Altre brevi considerazioni riguardano il rapporto fra la forma di governo regionale e il sistema politico nel suo complesso. Il nostro bipolarismo è ancora immaturo e da anni aspettiamo la chiusura della transizione. Il sistema è sottoposto a continue sollecitazioni in direzioni molto diverse tra loro. Ogni anno si svolgono consultazioni a vario livello, con sistemi elettorali del tutto diversi. Abbiamo uno strano pendolo nel nostro bipolarismo. Nel momento in cui vi sono elezioni politiche abbiamo il massimo di bipolarizzazione perché c'è la competizione per il governo con un sistema prevalentemente uninominale maggioritario. Abbiamo pertanto il momento di massima tenuta politico-programmatica delle coalizioni che vincono le elezioni, con la cosiddetta luna di miele. Poi cominciano i primi problemi per il governo e per la tenuta della maggioranza. Si manifestano con lo svolgimento delle prime elezioni amministrative dove la competizione tra liste concorrenti all'interno della stessa coalizione è sollecitata ed esaltata dal voto di tipo proporzionale. Poi, dalla metà sino al termine della legislatura, si susseguono elezioni europee, regionali e politiche. C'è questa singolare sequenza di elezioni, è la terza volta che si verifica. Le elezioni europee si svolgono con il sistema proporzionale puro

e rappresentano il momento in cui è massima la perdita di coesione delle coalizioni, sia quella di governo che quella di opposizione. Le elezioni regionali rappresentano invece il momento di inversione di tendenza, di forte e nuova bipolarizzazione del sistema, anche in previsione delle successive elezioni politiche. La forma di governo regionale, basata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta e sul meccanismo del *simul simul*, assicura la legittimazione popolare e la stabilità dei governi regionali. Ma essa riverbera conseguenze anche sul sistema politico nazionale assicurando una forte spinta in senso bipolare. Tanto è vero che anche i radicali hanno dovuto valutare l'impossibilità di schierarsi fuori dai due poli, sia pure con argomenti e considerazioni che non esamino in questa sede. Possiamo senz'altro affermare che le elezioni regionali non offrono spazio per terzi poli. Al massimo, alcune forze si collocano autonomamente con l'obiettivo di posizionarsi in vista delle successive elezioni politiche, misurando il loro peso elettorale. E' l'ipotesi, per esempio, della lista di Alessandra Mussolini. Ma non c'è spazio per collocazioni al centro del sistema, per partiti "di mezzo", come preferisco chiamarli. Mentre c'è ampio spazio per gli elettori di centro, quelli che di fatto decidono la vittoria dell'una o dell'altra coalizione. E sotto questo punto di vista sarà politicamente interessante verificare l'esito di quelle liste civiche dei governatori, o legate comunque ai governatori, che sono un elemento significativo della competizione regionale. Esse sono proprio finalizzate al tentativo di catturare il voto di elettori che si collocano al centro e che potrebbero sfuggire ai consensi delle forze che compongono le due coalizioni maggiori.

Un altro elemento di carattere politico da mettere in rilievo rispetto alle elezioni del 2000 è il fatto che questa volta non avremo un coinvolgimento

diretto dell'esecutivo. Nel 2000, l'allora Presidente del Consiglio Massimo D'Alema, che non aveva avuto una investitura diretta da parte degli elettori, pose in gioco la sorte dello stesso governo. Questa volta Silvio Berlusconi si è guardato bene dal porre in gioco un coinvolgimento diretto dell'esecutivo. Anche l'opposizione non mi sembra abbia proposto candidature di livello nazionale tali da alimentare questa logica. Certamente, però, anche le prossime elezioni regionali, soprattutto se il responso dovesse essere non di equilibrio ma di uno sbilanciamento a favore dell'una o dell'altra coalizione, inevitabilmente produrranno effetti sul sistema politico. Potrebbero essere effetti anche molto consistenti, è evidente a tutti, e incidere sul governo, da una parte, e sulla determinazione, o quanto meno sulle forme per determinare la leadership, per quanto riguarda l'altro schieramento.

Ho svolto considerazioni soprattutto di carattere generale perché nell'ambito più specifico le relazioni di Carlo Fusaro e di Stefano Ceccanti avevano già affrontato ampiamente il tema della forma di governo e della legge elettorale.

**Professor Augusto BARBERA.**

**Relazione conclusiva.**

Sarò molto breve perché l'ora è tarda e anche perché sono state dette tante cose che condivido.

Intanto ringrazio il presidente Vizzini e la Commissione per le questioni regionali che ha voluto organizzare questo convegno così interessante. E grazie ai relatori che ci hanno dato relazioni serie e stimolanti. L'obiettivo era quello di fare punto sugli Statuti regionali giunti al traguardo ma l'incontro ci ha consentito anche di fare il punto sullo stato delle riforme regionali, c.d. federaliste.

C'è stato un periodo fra il 1999 e il 2001 in cui si erano create forti aspettative per la stagione statutaria: nel 1999 allorché è stata approvata (a larga maggioranza) la legge costituzionale che ha introdotto l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni ed ha offerto alle Regioni la possibilità di darsi attraverso lo Statuto una propria forma di governo; nel 2001 allorché è intervenuta (a stretto voto di maggioranza) la modifica del Titolo V. In forza di quelle riforme sembrava che si fossero aperte grandi strade per gli Statuti regionali e per i Consigli regionali eletti nel 2000.

L'entusiasmo – forse alquanto ingenuo – è stato tale da spingere non pochi costituzionalisti a ritenere che, più che di Statuti, bisognava parlare di "costituzioni regionali" che avrebbero dovuto dare spazio a un vero e proprio "diritto costituzionale delle singole regioni". Pagine e pagine sono state scritte ma poi è presto sopravvenuta la delusione.

Non minori sono state le aspettative di diversi Consigli regionali, tant'è che, ad esempio, i Consigli regionali di Marche e Liguria, trascinati

dall'entusiasmo, hanno pensato di autodefinirsi "Parlamenti regionali" e di dare il titolo di "deputati regionali" ai Consiglieri stessi.

Tali aspettative ,del resto, erano state provocate dal legislatore neo-costituente che nel 1999 aveva dato alle Regioni la possibilità di dotarsi di una propria forma di governo andando contro tendenza rispetto agli Stati (veramente) federali che invece avevano da tempo optato per modelli uniformi e che nel 2001 aveva avuto impeti di generosità ,fino a spingersi al punto di affidare, ad esempio, le competenze sull'industria al legislatore regionale (come competenza residuale, inizialmente definita "esclusiva") e al medesimo legislatore (seppure in via concorrente) "la produzione e distribuzione nazionale dell'energia" (ovviamente anche essa affidata in via di principio ai Comuni...!)

Da regionalista della prima ora mi sono sentito spiazzato da tanta generosità ma devo confessare che avendo presieduto per cinque anni, dal 1987 al 1992, la Commissione per le questioni regionali in condizioni difficili ho pensato che i miei successori avrebbero comunque avuto una vita più facile della mia (tanto più che la Commissione avrebbe dovuto, integrata da rappresentanti regionali, avere un ruolo decisivo nella formazione delle leggi).

Poi sono venute le prime docce fredde : la crisi Fiat del 2002 è stata subito (e in maniera sensata) gestita non a Torino ma a Roma; il primo black-out elettrico provocato dalla Svizzera ha fatto scoprire l'insensatezza della disposizione del Titolo V; le prime leggi finanziarie hanno ripreso il vecchio modo di legiferare; è cresciuta la conflittualità fra Stato,Regioni e Comuni.E delle competenze regionali si sono poco curate sia la attuale maggioranza (che aveva ritenuto "poco federalista" la riforma del Titolo V) sia l'opposizione che quella riforma aveva varato.

Altre docce fredde sono venute da parte degli stessi Consigli regionali. Gli Statuti sono stati approvati in grave ritardo e solo da dodici Regioni. E soprattutto – ce lo dicono le relazioni oggi ascoltate – sono stati poco innovativi. Possono individuarsi alcune innovazioni - equamente distribuendo qualche merito fra schieramenti opposti - nel lavoro statutario della Toscana (che ha consentito di eliminare le “preferenze” e introdurre le “primarie”) e per qualche aspetto nel lavoro statutario del Lazio.

Invece di percorrere la strada dell’innovazione utilizzando la potestà statutaria i Consigli regionali si sono incartati nel vano tentativo di sfuggire alla logica dell’elezione diretta dei Presidenti delle regioni. Esattamente quello che qualcuno di noi aveva previsto che potesse accadere.

Incuranti della sconfitta subita dal Friuli Venezia Giulia ,in cui un referendum popolare aveva spazzato via un tentativo di ritorno a forme assembleari di governo, diversi Consigli regionali hanno aspettato che prima le Marche e poi più decisamente la Calabria riuscissero a superare le strettoie costituzionali nell’impossibile tentativo di avere insieme sia la elezione diretta sia la gestione assembleare delle crisi . Decisa è stata la Corte costituzionale nel respingere ,con la Sentenza 196 del 2003, il timido tentativo della Regione Marche e, con la Sentenza 2 del 2004, il più deciso e insidioso tentativo della Regione Calabria.

Del resto il primo raffreddamento degli entusiasmi era venuto dalla stessa Corte costituzionale che –con la Sentenza 106 del 2002 - aveva precluso alla Liguria e alle Marche la possibilità di definire Parlamento il proprio Consiglio regionale (lasciando solo alla Sicilia questo privilegio). Fino ad arrivare, in ultimo, alle sentenze di fine anno – oggi più volte citate, le sentenze nn. 372, 378 e 379 - in cui si sono praticamente declassate a



“dichiarazioni politico-culturali” alcune norme degli Statuti di Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna.

Sono d'accordo con quanti, nelle relazioni ascoltate oggi e nei commenti fin qui succedutisi, hanno trovato sbagliate queste ultime decisioni. E' evidente il tentativo della Corte di salvare disposizioni statutarie probabilmente ritenute di dubbia legittimità costituzionale ma il prezzo pagato è assai alto. Non dobbiamo dimenticare che il diritto costituzionale italiano contemporaneo trova i propri quarti di nobiltà nel rifiuto – sancito dalla Sentenza n. 1 del 1956 – della distinzione fra norme precettive e norme programmatiche (ma qui addirittura saremmo al di sotto delle stesse caratteristiche delle norme-programma). Su norme definite vaghe e generiche (che avevano persino irritato Piero Calamandrei), quali “tutela del paesaggio”, “tutela della salute”, riconoscimento del “diritto al lavoro” la giurisprudenza (e non solo della Corte costituzionale) ha costruito importanti orientamenti normativi.

Tra l'altro gli Statuti sono stati così colpiti nella parte in cui mostravano una qualche originalità (giusta o sbagliata che fosse). Per il resto – per quanto riguarda la forma di governo – c'è una sostanziale omogeneità negli Statuti in qui approvati. E non poteva essere diversamente se è vero che negli Stati effettivamente federali si è assistito o a una progressiva uniformizzazione fra i vari Stati-membri (solo marginali differenze distinguono tra di loro per quanto riguarda la forma di governo gli Stati membri degli Usa o i Länder tedeschi) oppure alla fissazione direttamente nella Costituzione nazionale della forma di governo regionale (Austria, Spagna e persino Canada).

L'interrogativo che io mi pongo è più di fondo: quale è il senso del regionalismo (o del federalismo). Negli anni scorsi esso si coniugava a

parole d'ordine come "programmazione", "riforma dello Stato", "partecipazione". Avrebbe potuto assumere la sfida del "glocal" (global+local), che rifiuta centralismo e localismo e valorizza in tutto il mondo, in varie forme, la dimensione regionale ma questo non è avvenuto. Si assiste a una posizione che possiamo definire schizofrenica: la pratica prevalente è rimasta quella tradizionalmente centralista mentre sul piano delle proclamazioni, politiche e normative, prevale la linea volta a trascinare ai livelli sempre più bassi le funzioni pubbliche. Secondo questa linea – che certo estremizzo - trasferire una funzione alla regione è meglio che lasciarla allo Stato; trasferirla ai Comuni è meglio che lasciarla alla regione. E ciò sulla base di una lettura unilaterale del principio di sussidiarietà, spesso trascurando che problema dell'Italia è sì il centralismo ma lo è anche il localismo ( gli ospedali esistenti non si toccano, accanto ad ogni campanile va costruita una zona industriale, e magari una sede universitaria in ogni comune di media grandezza, ma nessuna discarica nel proprio territorio). La micro-legislazione che continua imperterrita a contrassegnare l'attività legislativa del Parlamento nazionale sottolinea come centralismo e localismo si richiamino a vicenda.

Mi chiedo – mi rendo conto che la domanda è assai impegnativa - se il regionalismo e il federalismo non siano stati sempre una variabile delle strategie partitiche senza una effettiva accettazione di fondo. Penso alla Dc regionalista nell'Assemblea costituente e contraria dopo la vittoria del 18 aprile; alle sinistre tiepide sul regionalismo in assemblea costituente e decisamente regionaliste dopo la sconfitta del 18 aprile. Penso a tutte le forze politiche contrarie al federalismo nella Commissione De Mita-Iotti e poi divenute tutte federaliste in poche settimane nella primavera del 1995, allorché la Lega si apprestava a scegliere il proprio schieramento politico.

E penso ovviamente alla posizione del centrosinistra con la riforma del Titolo V nel 2001 e del centrodestra nel 2005 con la cosiddetta *devolution*. Ma di regionalismo abbiamo bisogno . Ce lo chiede oggi – come dicevo - proprio la globalizzazione dell'economia, proprio perchè la competizione non è ormai tra imprese o tra stati nazionali ma tra sistemi territoriali di imprese. In un tessuto produttivo sempre più a rete l'intervento pubblico deve collocarsi in una dimensione che non può essere più quella nazionale, ma che non può essere quella localistica (appunto una dimensione tendenzialmente regionale anche se non sempre corrispondente ai confini amministrativi delle regioni). E sappiamo quello che le Regioni possono fare per quanto riguarda la infrastrutturazione del territorio, la mobilità, i servizi reali alle imprese, la valorizzazione della manodopera e della stessa imprenditorialità, la promozione del commercio estero, ciò che si riassume, in breve, nell'espressione "economie esterne all'impresa". Speriamo che nella prossima legislatura le potenzialità dei governi regionali abbiano modo di esprimersi pienamente.

Ringrazio per l'attenzione e di nuovo complimenti per il Convegno.

## *APPENDICE*

### *CONSIDERAZIONI SUI NUOVI STATUTI DELLE REGIONI ORDINARIE AGLI INIZI DELL'OTTAVA LEGISLATURA REGIONALE*

## *Indice dell'appendice*

Principi generali sugli statuti regionali

Forma di governo

Commissione bicamerale e Consiglio autonomie

Abruzzo

Basilicata

Calabria

Campania

Emilia Romagna

Lazio

Liguria

Lombardia

Marche

Molise

Piemonte

Puglia

Toscana

Umbria

Veneto

Breve nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004.

Scheda di lettura e commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 372 del 2004.

Scheda di lettura e commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2004.

Scheda di lettura e commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 2004.

## Principi generali sugli Statuti regionali

### *Principi costituzionali ex artt. 121, 122, 123 e 126 come modificati dalla Legge Cost. n. 1/99*

Gli Statuti “dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione” (sentenza n. 196 del 2003 Corte costituzionale). Partendo da tale assunto, passiamo a svolgere una rapida disamina dei principi generali che la Costituzione detta per gli Statuti delle regioni a Statuto ordinario.

L’art. 121 della Costituzione individua i tre organi fondamentali della Regione: il Consiglio, che esercita potestà legislativa e può fare proposte di legge al Parlamento, la Giunta con funzioni esecutive ed il Presidente della Giunta che rappresenta la Regione, promulga le leggi, emana i regolamenti ed è il capo dell’esecutivo regionale.

L’art. 122 della Costituzione attribuisce alla legge regionale il sistema di elezione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, della Giunta e dei Consiglieri, pur entro i limiti fissati con legge quadro dello Stato.

Il suo secondo comma vieta ai Consiglieri ed ai componenti delle Giunte di essere contemporaneamente Parlamentare nazionale o europeo e membro di altro Consiglio o di altra Giunta.

Il terzo comma prevede le figure del Presidente del Consiglio regionale e dell’ufficio di presidenza.

Di particolare rilievo è il quarto comma che stabilisce che “*i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell’esercizio delle loro funzioni*”

L'ultimo comma prevede che il Presidente della Giunta sia eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo Statuto disponga diversamente; questi ha potere di nomina e revoca degli Assessori.

Ai sensi dell'art. 123 della Costituzione ogni Regione approva uno Statuto che *“in armonia con la Costituzione ne determina la forma di governo”*. Lo statuto quindi determina i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, regola *“l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione nonché la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali”*. Esso è approvato a maggioranza assoluta del Consiglio, in due riunioni a distanza di almeno due mesi l'una dall'altra ed entro trenta giorni dalla pubblicazione il Governo può proporre eventuale questione di legittimità costituzionale.

Entro tre mesi dalla pubblicazione, per richiesta di un cinquantesimo degli elettori o di un quinto dei componenti del Consiglio, lo Statuto può essere sottoposto a *referendum* popolare; per tale referendum non è richiesto un quorum di partecipazione.

Il nuovo titolo V ha aggiunto, poi, un ultimo comma all'art. 123 il quale stabilisce che lo Statuto disciplini *“il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”*.

L'art. 126 oltre a prevedere, con decreto del Presidente della Repubblica, sentita la Commissione bicamerale per le questioni regionali, lo scioglimento coatto degli organi regionali che abbiano compiuto *“atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge”* o per ragioni di *“sicurezza nazionale”*, individua alcuni vincoli alla forma di governo regionale.

Il secondo comma prevede la possibilità di una mozione di sfiducia motivata nei confronti del Presidente della Giunta, sottoscritta da almeno un quinto dei componenti del Consiglio. Il terzo comma stabilisce rigidamente che *“l’approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l’impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della giunta e lo scioglimento del Consiglio”*. Analogo effetto si ha per le dimissioni della maggioranza dei Consiglieri regionali.



## Forma di governo

L'art. 123 Cost. stabilisce che la forma di governo sia determinata dallo statuto regionale *“in armonia con la Costituzione”*; muovendo da tale principio il mondo dei Consigli regionali ha sollevato obiezioni di fondo al sistema delineato dalla L. cost. 1/99 che, modificando gli artt. 122 e 126 Cost., ha collegato l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta all'osservanza del vincolo di stabilità ossia al principio del *simul stabunt, simul cadent*. Ciò ha validità anche per il periodo transitorio. Tale vincolo è contestato, specialmente per l'ipotesi di impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie del Presidente considerati accidenti estranei al mondo politico (ma ricordiamo che le dimissioni *“volontarie”* costituiscono, nella pratica, la regola mentre la sfiducia è assolutamente eccezionale). A tal proposito è da evidenziare che la Corte Costituzionale con sentenza n. 2 del 2004, per richiesta avanzata in via subordinata dalla Regione Calabria, ha dichiarato la questione manifestamente infondata poiché il principio del parlamentarismo, invocato dalla Regione Calabria, non sembra costituire in quanto tale un principio organizzativo immodificabile del sistema costituzionale statale, anche perché lo stesso titolo V prevede esplicitamente la possibilità di diverse forme di governo a livello regionale.

Tale sentenza, inoltre, ricorda che l'elezione diretta del Presidente della Giunta pur essendo ritenuta *“normale”* dall'ordinamento vigente *“può essere però legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possono essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali”*

*delle nostre Regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali”.*

Accanto all'intento di garantire governabilità e stabilità all'esecutivo (esigenza assai sentita dai cittadini ed in linea con i nuovi doveri tracciati dalla riforma del titolo V e ribadita nella sentenza n. 2 del 2004 “*eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi rafforzare il peso delle istituzioni regionali*”) vi è la necessità di non svilire il ruolo e l'autonomia del Consiglio e in particolare di non affievolirne le funzioni. Sarebbe pertanto utile individuare efficaci strumenti di indirizzo e controllo quali, ad esempio, lo statuto dell'opposizione e del suo *leader*, così come auspicato dal Presidente del Senato Marcello Pera, nonché valorizzare la partecipazione degli Enti locali e delle autonomie funzionali. A tal fine in molti auspicano che si individui una “*terza via*” tra l'ipotesi assembleare e l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta, il cui fine sarebbe di evitare lo scioglimento automatico del Consiglio ed aumentare le possibilità di “*influenza*” del Consiglio stesso sulla Giunta. E' da evidenziare che anche il cancellierato non è fra le ipotesi preferite soprattutto a seguito del referendum del Friuli Venezia Giulia che lo ha respinto.

Tale terza via, che appare illegittima sia all'impronta sia in forza delle sentenze della Corte costituzionale si tenta di praticarla con la formula de “*l'indicazione*” del Presidente e del suo Vice, o solo del primo, oppure con l'elezione diretta di un *ticket* Presidente e suo Vice con quest'ultimo subentrante in caso di rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie.

## Parallelo fra la Commissione bicamerale per le questioni regionali ed il Consiglio delle autonomie locali

L'art. 123 della Costituzione prevede l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali, con il quale si coinvolgono gli enti locali in una guida così detta "*bicefala*" dell'autonomia regionale, in cui il confronto e la concertazione si realizzano in quest'organo fino ad ora sconosciuto. In tal modo si è voluto limitare il rischio, da più parti paventato, del cosiddetto "*neocentralismo*" regionale, inteso quale sopraffazione delle Regioni rispetto alle competenze degli enti locali.

Il Consiglio delle autonomie, coinvolgendo tutti gli enti interessati, diverrà un valido laboratorio per il governo del territorio; il vero scoglio, sarà valutare concretamente, la forza consultiva di tale organo che non dovrà rimanere un luogo di mere esercitazioni teoriche. Esso risulterà un laboratorio prezioso se sarà in grado di realizzare la sintesi delle diverse istanze territoriali ed annullare, in via preventiva, i possibili conflitti fra Comuni, Province e Regioni. La bozza di Statuto della Regione Marche, ad esempio, all'art. 33 prevede "*pari dignità... complementarità delle funzioni... leale collaborazione... partecipazione... sussidiarietà... differenziazione ed adeguatezza... gestione associata di competenze dei Comuni... coordinamento e programmazione della Provincia*".

Funzione simile, ad un livello politico superiore, è assegnata alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (la cosiddetta "*bicameralina*") così come prevista dalla riforma che ad essa ha riservato un ruolo istituzionale di particolare prestigio, una volta uscita dalle secche parlamentari in cui è stata relegata. Invero l'art. 11 della L. costituzionale

3/2001 ha stabilito che, sino alla revisione del Titolo I della seconda parte della Costituzione: *“i regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali”*.

Dilemma irrisolto, emerso anche in una riunione interistituzionale tenuta alla Camera il 24 febbraio del 2003, è determinare quale azione reciproca corrisponde nei Consigli regionali a tale apertura alla partecipazione dei rappresentanti delle Regioni in una commissione del Parlamento.

Appare evidente l'urgenza di armonizzare l'attività di redazione dei nuovi Statuti regionali, al fine di evitare che il federalismo si risolva, per il nostro Paese, in un *“vestito di Arlecchino”*, a venti pezze colorate che fra loro non concordano. In tale quadro si prospetta altresì il pericolo di *“incomunicabilità”* legislativa ed emerge la necessità di ulteriori forme di raccordo preventivo in sede di armonizzazione e collaborazione fra le singole Assemblee regionali ed il Parlamento, per le quali si può ipotizzare o un apposito organo o un ampliamento delle funzioni delle commissioni già esistenti presso i Consigli.

Il potenziamento e la valorizzazione del ruolo della Commissione per le questioni regionali, come dei Consigli regionali, offre la possibilità di abbandonare quella che Ralph Darendhorf ha chiamato, in via assai generale, *“insostenibile leggerezza del Parlamento”* e recuperare, nell'attuazione del Titolo V, la centralità dell'attività assembleare.

## ABRUZZO

Con il decisivo contributo dei consulenti, la Commissione Statuto il 5 dicembre 2001 ha approvato una bozza di Statuto sottoposta a consultazioni e modificata dalla Commissione, licenziata per l'aula il 17 luglio 2003 ed approvata in prima lettura dal Consiglio regionale il 24 settembre 2003 e (sempre in prima lettura) il 30 dicembre 2003 e, ancora in prima lettura, il 20 luglio e, questa volta definitivamente, il 21 settembre 2004.

Le novità rispetto al testo del 24 settembre, apportate nella prima lettura del 30 dicembre, riguardano l'art. 27 ove al comma 6 sono state sostituite le parole “*non si procede a surroga*” (del candidato miglior perdente indicato alla Presidenza della Giunta) con le parole “*l'Ufficio di Presidenza lo sostituisce con chi ha diritto, ferma restando la convalida*” e l'art. 37 al quale è stato aggiunto un comma 2 del seguente tenore: “*le Direzioni della Giunta hanno sede all'Aquila e a Pescara e conservano l'attuale articolazione e consistenza territoriale*”.

Vista la sentenza della Corte riferita allo Statuto calabrese la Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari si è riunita per esaminare nuovamente la forma di governo deliberata in prima lettura in quanto si tratta dello stesso modello adottato in Calabria del *ticket* Presidente Vice presidente.

Si è così nuovamente approvato l'articolato, sempre in prima lettura, con le necessarie modifiche, in data 20 luglio 2004 e poi il 21 settembre in forma definitiva.

Il Governo ha però impugnato l'articolato in data 4 novembre. A fronte dell'impugnativa la Regione ha esperito due attività: da un lato resiste in

giudizio, dall'altro ha approvato immediatamente in prima lettura, il 9 novembre, un nuovo testo che risponde ai rilievi mossi dall'Esecutivo.

Detti rilievi investono: la possibilità per la Regione di partecipare all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali dello Stato (art. 2 comma 3); la potestà per il Consiglio di sfiduciare uno o più assessori con il conseguente obbligo, per il Presidente, di sostituirli (art. 45 c.3); la previsione dell'equiparazione della mancata approvazione del programma della Giunta ad una mozione di sfiducia (art. 46 c.2) e che l'approvazione della mozione di sfiducia comporti la decadenza della Giunta e lo scioglimento del Consiglio (art.47 c.2); la potestà del Consiglio di deliberare contrariamente a quanto stabilito nel parere del Collegio regionale per la garanzia statutaria (art. 79 c.2) e la previsione che l'impugnativa dinanzi alla Corte sospenda la pubblicazione dello statuto (art. 86 c.3).

Lo Statuto impugnato, di cui tratteremo in attesa che si definisca la complicata vicenda, è costituito da 87 articoli, inerenti:

- disposizioni di principio;
- consiglio regionale;
- esecutivo regionale;
- amministrazione regionale;
- finanza regionale;
- strumenti di raccordo (Consiglio delle autonomie locali);
- referendum (abrogativo e consultivo);
- strumenti di garanzia (Collegio regionale per le garanzie statutarie; l'Ufficio del Difensore Civico; La Commissione regionale per le pari opportunità; l'Osservatorio dei diritti)

- disposizioni finali e transitorie.

## **Il Consiglio regionale**

L'Assemblea regionale, organo di rappresentanza che esercita funzioni legislativa e regolamentare, di indirizzo e programmazione, si prevede sia composta di 50 Consiglieri a fronte degli attuali 43. Fra i 50 consiglieri si includono, quali "*Consiglieri di diritto*", sia il Presidente della Giunta sia il migliore fra gli sconfitti nella corsa alla presidenza.

Ai sensi dell'art. 122 della Costituzione sono previsti l'Ufficio di Presidenza e la carica di Presidente del Consiglio. Per i Gruppi è previsto il numero minimo di 3 Consiglieri con l'eccezione di coloro che sono espressione di liste che abbiano concorso alle elezioni su tutto il territorio regionale. In seno all'Assemblea sono previste le Giunte per il regolamento, quella per le elezioni e quella per le ineleggibilità, le incompatibilità e le immunità, nonché le Commissioni consiliari permanenti (in sede referente e redigente) e speciali, e le Commissioni di inchiesta e vigilanza, presiedute da un Consigliere indicato dall'Opposizione.

E' prevista, inoltre, l'istituzione del Comitato per la legislazione.

I diritti garantiti ai Consiglieri sono: l'immunità per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni, il diritto di interrogazione, di interpellanza e di mozione ed il diritto di avere tutte le notizie ed informazioni nonché di ottenere visione e copia di tutti gli atti e documenti amministrativi della Regione, degli Enti ed Aziende dipendenti dalla Regione.

Un ruolo attivo è riservato al Consiglio nella nomina dei dirigenti regionali e degli amministratori di Aziende ed Enti (art. 41).

L'iniziativa legislativa spetta al Consiglio, alla Giunta, a 5 Comuni, ai Consigli provinciali, a 2 Comunità montane ed a 5000 elettori.

Particolare riguardo nell'ultima stesura dell'articolato, è stata riservata alla potestà regolamentare, prevedendone l'iniziativa in capo a Consiglio e Giunta, con la possibilità che siano regolamenti d'urgenza o che siano assegnati alle Commissioni in sede redigente o deliberante.

Particolare cura è poi riservata, all'art. 39, alla qualità delle norme che debbono essere improntate a principi di chiarezza e semplicità.

## **Il Presidente della Giunta e la Giunta regionale**

Lo Statuto approvato dal Consiglio, riformulando la forma di Governo, torna al primo indirizzo assunto, ossia l'elezione diretta del Presidente contestualmente al Consiglio ed abbandono la logica della prima forma dello statuto calabrese del cosiddetto "ticket" tra Presidente e Vicepresidente, con il secondo che subentra al primo in caso di rimozione, morte, incompatibilità sopravvenuta o impedimento permanente.

Vige la regola del *simul stabunt simul cadent* per Presidente e Consiglio che è sciolto in caso di rimozione, impedimento permanente, morte e dimissioni volontarie del Presidente stesso.

Il Presidente indicato presenta il programma di governo al Consiglio che lo approva e, con l'approvazione del programma, ottiene la fiducia cosicché



un eventuale voto contrario produce gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia.

La Giunta è composta di un numero massimo di 12 assessori, tra i quali il Vicepresidente, di cui massimo 3 esterni (il 25 per cento)

Il Presidente ha potere di nomina e revoca di uno o più membri della Giunta (come prevede l'art. 122 Cost. per il Presidente eletto a suffragio universale e diretto) che possono essere sfiduciati dal Consiglio, nel qual caso il Presidente deve provvedere alla loro sostituzione.

## **Il Consiglio della Autonomie locali**

E' organo di consultazione della Regione e di partecipazione degli Enti locali; è composto di 20 membri.

In materia di provvedimenti che riguardano gli Enti locali, può ricorrere al Collegio regionale per le garanzie statutarie se li ritiene lesivi.

Può proporre alla Giunta ed al Consiglio la presentazione di una questione di legittimità costituzionale.

Il Consiglio delle Autonomie locali esprime pareri per richiesta del Consiglio e della Giunta regionale nei casi indicati dalla futura legge regionale, che definirà anche le procedure per l'acquisizione del parere; esprime, altresì, parere sul documento di programmazione economico-finanziaria regionale e sugli atti di proposta di documenti economico-finanziari; formula proposte e indirizzi; valuta la relazione che accompagna il rendiconto consuntivo; presenta osservazioni sulle proposte di modifica dello Statuto.

In materia di conferimento e di riparto di funzioni degli Enti locali il Consiglio, se vuole disattendere il parere del Consiglio delle autonomie, deve deliberare a maggioranza assoluta.

### **La Conferenza regionale per la programmazione**

E' organo di confronto permanente fra istituzioni e parti sociali; è istituita presso la Presidenza della Giunta ed è presieduta dal Presidente della Giunta o da un Assessore delegato.

Si riunisce almeno due volte l'anno; esamina il documento di programmazione economico-finanziaria regionale e gli atti di proposta dei documenti economico-finanziari; formula proposte e indirizzi; valuta la relazione che accompagna il rendiconto; presenta osservazioni sulle proposte di modifica dello Statuto.

### **Il Collegio regionale per le garanzie statutarie**

E' organo di alta consulenza della Regione. E' composto di cinque esperti eletti con la maggioranza dei tre quarti del Consiglio regionale. Uno degli esperti è indicato dal Consiglio delle autonomie locali.

Ogni componente dura in carica per cinque anni

Il Collegio è autorità indipendente dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile; svolge le sue funzioni secondo le disposizioni del proprio regolamento.

Il collegio svolge le funzioni previste dallo Statuto; esprime pareri e rende valutazioni sull'interpretazione dello statuto nei conflitti tra gli Organi della Regione, sull'ammissibilità dei referendum e delle iniziative popolari, sui

rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative sollevati da un quarto dei Consiglieri.

Il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri ed alle valutazioni del Collegio con motivata decisione.

La legge disciplina i principi e le modalità per l'elezione ed il funzionamento del Collegio.

### **La Commissione regionale per le pari opportunità**

La Commissione, istituita dal Consiglio regionale, opera per la valorizzazione delle differenze di genere e per il superamento di ogni discriminazione diretta; esercita le funzioni consultive e di proposta in relazione all'attività del Consiglio e della Giunta; è preposta alla valutazione dell'impatto equitativo di genere sulle politiche regionali; esprime pareri sulle proposte di deliberazione del Consiglio e della Giunta nelle materie di competenza.

### **L'Osservatorio dei diritti**

E' istituito con la finalità di verificare costantemente e periodicamente l'attività e lo stato di attuazione delle iniziative relative alle disposizioni di principio dello Statuto.

L'Osservatorio informa l'opinione pubblica sull'attività del Consiglio regionale.

L'istituzione, la composizione, l'organizzazione e le modalità di azione dell'Osservatorio sono regolati dalla legge.

## BASILICATA

La Commissione, dopo oltre 30 audizioni esterne e dopo aver approvato i criteri generali, in data 22 dicembre 2003 ha licenziato un testo di 63 articoli inerenti:

- principi fondamentali (pari opportunità, sussidiarietà, identità della Regione, diritti economici; rapporti internazionali e con l'Unione);
- gli organi della Regione (Consiglio, Presidente, Giunta e sistema elettorale);
- procedimento legislativo;
- testi unici e regolamenti;
- amministrazione regionale;
- contabilità e finanza della Regione;
- rapporti della Regione con enti locali, territoriali e funzionali;
- attività economiche regionali e soggetti privati;
- partecipazione popolare e referendum abrogativo (per richiesta di almeno il 10% degli aventi diritto al voto o 2 Consigli provinciali o 15 Consigli comunali) o consultivo;
- garanzie statutarie;
- disposizioni transitorie e finali.

La mancanza di un accordo complessivo non ha permesso la discussione del testo in Aula relegandole nelle "secche" degli atti di lungo corso all'esame del Consiglio.

## Il Consiglio regionale

L'Assemblea regionale si prevede sia composta di 40 Consiglieri a fronte degli attuali 30.

Sono previsti un Presidente, due Vicepresidenti e due segretari che compongono l'Ufficio di presidenza in cui è assicurata la presenza dell'opposizione.

Il Presidente sottopone al Consiglio il programma e la composizione della Giunta; al riguardo il Consiglio esprime mozioni, risoluzioni ed ordini del giorno.

Oltre alla funzione legislativa è previsto che il Consiglio approvi il bilancio ed il rendiconto ed eserciti la potestà regolamentare nelle materie delegate dallo Stato alla Regione e, salvo delega alla Giunta, di attuazione della normativa comunitaria.

Il Consiglio dura in carica cinque anni.

Nell'Assemblea sono presenti sia le Commissioni permanenti, con funzioni referenti consultive, legislative, redigenti, di controllo e d'inchiesta, sia i Gruppi consiliari composti a norma del regolamento interno. Le Commissioni possono essere permanenti, di indagine e d'inchiesta e speciali.

I Consiglieri non hanno vincolo di mandato ed è prevista l'immunità per le *“opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni”* (come da art. 122 Cost.).

È previsto che il regolamento tuteli alcune prerogative delle opposizioni e del loro portavoce.

Il Consiglio indica i rappresentanti della Regione sia negli enti sia nelle aziende consortili e imprese a partecipazione regionale, con tutela della minoranza.

### **Il Presidente della Giunta e la Giunta regionale**

Il nuovo Statuto prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente contestualmente al Consiglio.

Il Presidente ha potere di nomina e revoca di uno o più membri della Giunta.

La Giunta regionale sarà composta, oltre che dal Presidente, da un numero di componenti, compreso il Vice Presidente, non superiori ad 8 e non inferiori a 6. L'art. 30 comma 2 fissa in un numero non superiore a due la quota di Assessori esterni.

La carica di componente della Giunta è compatibile con l'esercizio delle funzioni di Consigliere regionale.

Il Consiglio può censurare anche un singolo Assessore.

L'eventuale mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta, o il voto negato sulla questione di fiducia, comportano lo scioglimento del Consiglio così come nel caso di dimissioni contestuali della maggioranza dei Consiglieri. E' da evidenziare l'ambiguità della norma che prevede lo scioglimento del Consiglio nel caso di voto contrario sulla approvazione della questione di fiducia: infatti, recita "*se il Presidente ritiene che tale voto renda impossibile l'attuazione del programma di governo*", (così eludendo il chiaro disposto dell'art. 126 Cost. che espressamente prevede

l'approvazione della mozione di sfiducia tra le cause di scioglimento del Consiglio).

### **Sistema elettorale**

L'art. 33 regola tale materia prevedendo che nell'ambito dei principi fondamentali dettati dalla legge statale, la legge elettorale regionale approvata a maggioranza dei due terzi, stabilisce:

il sistema di elezione; le modalità di proclamazione degli eletti, i casi di incompatibilità e di ineleggibilità. E' previsto inoltre che la legge elettorale promuova la parità di accesso fra uomini e donne.

### **Procedimento legislativo**

L'iniziativa legislativa spetta: ai consiglieri, alla Giunta, al Consiglio delle autonomie locali ed a proposte sottoscritte da un numero minimo di tremila elettori.

Parti sociali od enti possono far pervenire al Consiglio osservazioni su proposte di legge.

## **Organi a rilevanza statutaria**

### **Difensore civico**

L'art. 46 prevede il Difensore civico, eletto dal Consiglio regionale con la maggioranza dei tre quarti.

### **Consiglio regionale delle autonomie locali**

Organo rappresentativo delle istituzioni locali, di consultazione permanente e di cooperazione alle funzioni legislativa ed amministrativa. È previsto agli artt. 51 e 52, esprime parere obbligatorio ma non vincolante su alcuni atti all'esame del Consiglio che attengono le proposte di revisione dello Statuto, il conferimento di funzioni e di risorse agli Enti locali e sulle leggi di bilancio.

In caso di parere contrario il Consiglio regionale, fatta esclusione per le revisioni statutarie, può esprimersi a maggioranza semplice.

### **Consiglio regionale dell'economia e del lavoro**

È organo consultivo e di ricerca della Regione istituito presso il Consiglio.

### **Commissione per le garanzie statutarie**

Prevista dagli artt. 61 e 62 è organo di consulenza e garanzia, si esprime sull'applicazione e sull'interpretazione delle norme statutarie nei conflitti che riguardano Consiglio, Presidente della Giunta ed Autonomie locali.



Si esprime anche sulla conformità delle leggi e dei regolamenti regionali con possibilità di rinvio all'organo deliberante.

La Commissione è composta di tre membri eletti dal Consiglio regionale a maggioranza dei quattro quinti dei componenti.

La legge regionale ne disciplina la composizione, le modalità di elezione dei componenti, le cause di ineleggibilità ed incompatibilità.

## CALABRIA

La Calabria è stata la prima Regione ad aver approvato, il 31 luglio del 2003, il nuovo Statuto.

Esso si caratterizza per la sua essenzialità, limitandosi a fissare principi generali e rinviando alle leggi ordinarie ed ai regolamenti la sua esecuzione anche sotto il profilo procedimentale.

Il testo approvato si compone di 59 articoli inerenti:

- principi fondamentali,
- partecipazione popolare (referendum abrogativo e consultivo, il difensore civico)
- organi della Regione,
- sistema di elezione, ineleggibilità, incompatibilità,
- procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali,
- rapporti con gli enti locali,
- ordinamento amministrativo,
- bilancio, finanza, demanio e patrimonio,
- attività economiche regionali e soggetti privati,
- strumenti di garanzia,
- revisione dello Statuto,
- norme transitorie e finali.

L'articolato è stato oggetto di impugnativa da parte del Governo.

La Corte ha censurato l'illegittimità di alcune norme dello Statuto per:

1. la forma di governo prescelta, che è parsa elusiva del dettato costituzionale;
2. la normativa relativa alla legge elettorale regionale, che è parsa invasiva delle competenze della legislazione regionale stessa, ossia

dell'autonomia del Consiglio e, inoltre, rafforzativa della fonte visto l'inserimento nell'articolato statutario che, ai sensi del proprio art. 11 non ammette referendum per l'abrogazione di proprie norme.

Il Governo aveva inoltre rilevato vizi di legittimità relativi:

1. all'attribuzione al Consiglio dell'esercizio di una potestà regolamentare, notando che detta facoltà non risiede neanche nel Parlamento nazionale;
2. la disposizione statutaria relativa alla disciplina contrattuale della figura dei dirigenti regionali, materia che si sosteneva inclusa "nell'ordinamento civile" di esclusiva competenza statale;
3. la potestà normativa tributaria perché non disciplinabile dallo Statuto.

Con sentenza n. 2 del 2004 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni statutarie, appunto, la forma di governo e la legge elettorale, pertanto la Commissione è tornata a riunirsi il 27 gennaio del 2004 per valutare le modalità con cui adempiere il dettato della Corte.

Per quanto invece riguarda gli altri rilievi, ripetendo quanto esposto con la sentenza n. 313 del 2003, ha ricordato che l'autonomia statutaria non può essere comprimibile "in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile" o "tramite non controllabili interferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori". Così "non sono rinvenibili norme esplicite od anche implicite che limitino ...la discrezionalità statutaria...che può essere anche alquanto articolata, a seconda delle diverse tipologie di fonti regolamentari".

Per quanto riguarda le disposizioni relative alla dirigenza regionale, la Corte ha ritenuti infondati i sospetti di illegittimità in quanto *“la stessa legislazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppur ridotta, competenza normativa regionale in materia”*, poiché anzi prevede espressamente che *“le Regioni a statuto ordinario, nell’esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare...adeguano...”* (art. 27 primo comma, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche -).

È stata, infine, ritenuta infondata anche la censura volta a colpire la competenza statutaria in materia tributaria.

In ottemperanza al dettato della Corte, il testo dello Statuto ha subito le necessarie modifiche ed è stato approvato in prima lettura il 6 maggio del 2004 e definitivamente il 7 luglio in seconda lettura

### **Note riguardo al ricorso presso la Corte costituzionale**

#### **Contro lo Statuto calabrese**

**(spunti tratti da un’audizione del Ministro La Loggia presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali)**

Dopo quello della Regione Calabria, è stato approvato lo Statuto della Regione Abruzzo, con una forma di governo identica a quella scelta dalla Regione Calabria. Come è noto, il Governo ha impugnato per alcuni punti lo Statuto della Regione Calabria perché, anche se il lavoro, nel suo complesso, è stato positivo (come è stato comunque riconosciuto dal Ministro per gli affari regionali e come è stato evidenziato in sede di

Commissione parlamentare per le questioni regionali), vi sono alcune perplessità che meritano un approfondimento.

Il Governo, al riguardo, non deve dare alcun indirizzo. Sarebbe ben strano che il Governo desse un indirizzo alle Regioni in ordine agli Statuti mentre tenta di realizzare nel Paese un progetto federale.

Su cinque punti dello Statuto calabrese il Governo ha ritenuto che una parola di chiarezza da parte della Corte costituzionale sia, più che opportuna, necessaria.

Riassumo, ora, sinteticamente le parti dello Statuto regionale calabrese che sono state oggetto dei rilievi del Governo.

La prima questione riguarda l'articolo 38, concernente il sistema elettorale, in relazione agli articoli 122, primo comma, e 123, primo comma, della Costituzione. Il Governo ha ritenuto che vi sia stata una violazione dell'autonomia dello stesso Consiglio, nel momento in cui nello Statuto viene indicato non soltanto il modello elettorale, ma anche la tipologia: si parla, infatti, di sistema proporzionale, con voto di preferenza. Ciò appare limitare l'autonomia del Consiglio regionale nel redigere la legge. E' sembrata una pesante invadenza dei poteri del Consiglio.

Il secondo punto riguarda gli articoli 34 e 43 dello Statuto – concernenti, rispettivamente, le attribuzioni del Presidente della Giunta regionale e la potestà regolamentare del Consiglio e della Giunta – in relazione all'articolo 121 della Costituzione. Si attribuisce al Consiglio regionale l'esercizio della potestà regolamentare nella forma di regolamenti di attuazione e di integrazione in materia di legislazione esclusiva delegata dallo Stato, in presenza di una normativa costituzionale che non riconosce alcuna potestà regolamentare al Consiglio, così come nessuna potestà regolamentare è riconosciuta al Parlamento nazionale, mentre,

espressamente, la riforma costituzionale 1/99 aveva specificato che la potestà regolamentare appartiene alla Giunta.

Terzo punto è rappresentato dall'articolo 50 dello Statuto, che riguarda l'organizzazione amministrativa regionale, che sancisce una serie di principi concernenti i dirigenti regionali. La norma afferisce al regime contrattuale dei dirigenti e attribuisce alla Regione competenze riservate allo Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *i*), della Costituzione, che riserva allo Stato la legislazione esclusiva in materia di ordinamento civile.

Il quarto punto concerne l'articolo 51 dello Statuto, recante norme in materia di autonomia finanziaria della Regione. La norma statutaria, disciplinando la potestà normativa tributaria della Regione, detta statuizioni su materie che non rientrano tra quelle che l'articolo 123 della Costituzione attribuisce agli Statuti regionali, vale a dire la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Tale disposizione può contrastare pertanto con l'articolo 123, primo comma, della Costituzione (è un punto che appare più debole).

Per ultimo l'argomento relativo alla formulazione dell'articolo 33 dello Statuto regionale calabrese, in relazione ai principi costituzionali di cui agli articoli 122, ultimo comma, e 126, terzo comma, della Costituzione: elezione diretta o indiretta del presidente della Giunta. Con la soluzione calabrese si è tentata una difficilissima mediazione tra le varie possibili soluzioni, vi sono però forti dubbi, emersi sia in sede parlamentare (Commissione parlamentare questioni regionali) sia in sede dottrina (Barbera, Zanon, Quagliariello, Calderisi ed altri) che la soluzione rinvenuta, elezione diretta di Presidente e Vice con quest'ultimo che subentra in caso di incompatibilità sopravvenuta, rimozione, morte,

impedimento permanente o dimissioni volontarie, sia compatibile con il nostro assetto costituzionale.

Anche a tale riguardo esistono problemi dottrinari. Secondo alcuni, si ha elezione diretta solo quando il nome è scritto su una scheda, in chiaro, separato dalla individuazione di una lista, di un capolista, di una coalizione, di un "listino", quello che sia, in cui al primo posto viene messo il nome di una persona.

C'è chi mette in dubbio che possa essere considerata elezione diretta solo questa fattispecie. Devo dire che la dottrina prevalente si orienta nel dire che è una manifestazione di volontà diretta dei cittadini anche la scelta di una coalizione, di una lista, di un "listino" o quello che sia in cui sia indicato un certo nome al primo posto. In altre parole, l'elettore sceglie anche in base al nome indicato al primo posto. È possibile considerare questa espressione di volontà come un'elezione diretta.

In Calabria si è fatta una cosa che somiglia al sistema di elezione del Presidente degli Stati Uniti d'America ove si procede all'elezione di grandi elettori che poi, a loro volta, eleggono il Presidente. Tranne il caso ultimo dell'elezione di Bush e un paio di casi precedenti, in oltre 200 anni il sistema ha funzionato perfettamente, tanto da fare unanimemente affermare che il sistema elettorale degli Stati Uniti d'America sia efficiente. I grandi elettori, teoricamente, ma solo teoricamente, non sono soggetti a un vincolo di mandato. È successo - e storicamente si ricorda - che un paio di volte non abbiano rispettato il mandato: quali siano state le conseguenze sulla loro vita politica fa parte della storia o della cronaca. Comunque, non c'è un formale vincolo di mandato.

Nello Statuto della regione Calabria, invece, c'è un vincolo di mandato, per cui il Consiglio regionale si riunisce nella prima seduta, controlla quali

sono stati i risultati e ha 15 giorni di tempo per confermare la scelta dell'elettorato. Se non la conferma, il Consiglio viene sciolto.

Questo già pone un problema, ma il vero nocciolo della questione sta in una parola: nello Statuto è scritto che il Consiglio regionale "nomina", non è scritto "elegge". Ogni verbo e ogni parola hanno un significato ben preciso. La nomina è una cosa, l'elezione un'altra. Pertanto il vincolo di mandato c'è.

È un'elezione indiretta? Oppure è un'elezione diretta? Che tipo di elezione è? Il problema c'è, e non è facile delimitare nettamente i contorni della questione e dire che è elezione diretta soltanto quella in cui nella scheda è indicato separatamente dalla lista il nome di una persona da eleggere e che tutto il resto è elezione indiretta, visto oltre tutto che nell'accezione di elezione diretta abbiamo fatto rientrare (ed è ormai largamente condiviso) anche il "Tatarellum", vale a dire l'elezione del Presidente della Regione con il sistema attuale.

Nello Statuto regionale calabrese siamo nella fattispecie dell'elezione diretta o dell'elezione indiretta? La differenza è sostanziale per le conseguenze successive in ordine al meccanismo del *simul stabunt, simul cadent*.

La problematica che da una lettura pragmatica del testo dello Statuto emerge, è che sembrerebbe che il Vice Presidente possa nutrire addirittura un'aspettativa di maggiore stabilità rispetto al Presidente, perché nel caso in cui si dimette il Vice Presidente diventato Presidente viene sciolto il Consiglio, nel caso in cui si dimette il Presidente no perché subentra il Vice.

Sugli aspetti qui riassunti il Governo ha ritenuto di esprimere un dubbio e, quindi, ha proposto questione di legittimità costituzionale dinanzi alla



Corte affinché sia messa nelle condizioni di decidere al meglio nella propria saggezza ed equilibrio giuridico. La decisione della Corte può forse servire a corroborare un indirizzo anziché un altro nella formulazione dei successivi Statuti.

Ritengo che più si rafforza l'istituto dell'elezione diretta, più si garantisce stabilità alle istituzioni e meglio si garantisce l'assetto bipolare del nostro Paese.

## **Il Consiglio regionale**

L'Assemblea regionale, a fronte dei precedenti 43 consiglieri, ascende a 50 consiglieri, così come previsto dall'art.15 novellato in osservanza della sentenza della Corte.

Il Consiglio, nella configurazione cassata dalla Corte, nominava Presidente e Vice presidente della Giunta sulla base dell'investitura popolare espressa nelle elezioni (atto dovuto considerato il necessario scioglimento del Consiglio in caso contrario, previsto dal precedente art. 33, il che dimostra, secondo la Corte, il tentativo di elusione dei vincoli dipendenti dall'elezione diretta del Presidente, ossia del *simul, simul*). Nel testo approvato nuovamente in prima lettura il Consiglio approva le dichiarazioni programmatiche del Presidente ma da ciò non è prevista particolare conseguenza.

Ha potestà regolamentare nelle materie a legislazione esclusiva dello Stato in caso di delega (ricordiamo che detta potestà ha resistito al vaglio della Corte).

È previsto un Ufficio di presidenza che, con il Presidente, è rinnovato dopo i primi 30 mesi.

I Consiglieri non hanno vincolo di mandato ed è prevista l'immunità per le *“opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni”* (come da art. 122 Cost.).

Sono presenti i Gruppi parlamentari e le Commissioni permanenti sia in sede referente sia in sede redigente.

Non è stato approvato alcuno statuto delle opposizioni.

## **Il Presidente della Giunta e la Giunta regionale**

Lo Statuto, nella parte cassata, ha previsto l'indicazione al corpo elettorale del Presidente e del Vicepresidente della Giunta, i quali sono nominati dal Consiglio regionale nella sua prima seduta sulla base dell'investitura popolare e previa approvazione del programma. La mancata nomina comporta lo scioglimento del Consiglio regionale.

Nel caso (sempre cassato dalla Corte) di dimissioni volontarie non dovute al voto di sfiducia o al voto negativo sulla questione di fiducia ma, per incompatibilità sopravvenuta, impedimento permanente o morte del Presidente, subentra il Vicepresidente; se, però, tali casi si ripetono con il Presidente subentrato, si verifica lo scioglimento del Consiglio.

La Corte Costituzionale, come già detto, con sentenza n. 2/2004 ha dichiarato incostituzionale tale norma dello Statuto della Regione Calabria (art. 33 c.1-2-3-4-5-7) perché viola gli artt. 122 e 126 Cost. che espressamente prevedono in tali ipotesi lo scioglimento del Consiglio.

Il conseguentemente novellato art. 33, fissa ora il principio dell'elezione diretta a suffragio universale del Presidente, il quale presenta il programma

al Consiglio e comunica i componenti della Giunta. L'art. 33 ribadisce *in toto* la prescrizione dell'art. 126 della Costituzione del principio del *simul stabunt, simul cadent* espressamente anche per i casi della mozione di sfiducia o della mancata approvazione della fiducia apposta ad un atto dal governo regionale.

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

L'articolo 37 definisce sia i casi e le modalità di presentazione di mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta sia la prerogativa per quest'ultimo di porre la questione di fiducia su atti e questioni di fondamentale importanza. In entrambi i casi, laddove sia approvata la mozione di sfiducia, o nel caso in cui sia respinta a maggioranza assoluta la questione di fiducia posta dal Presidente, il Consiglio regionale è sciolto.

Come ha notato anche la Corte, la potestà di porre la questione di fiducia da parte del Presidente è indebolita dal preventivo assenso che deve ottenere dalla Giunta (art. 34, comma 1 lettera f).

Il Presidente della Giunta nomina e revoca gli Assessori.

Su delega del Consiglio la Giunta può essere autorizzata a redigere Testi unici.

### **Sistema elettorale**

Lo Statuto, pur rinviando alla legge la disciplina del sistema elettorale, aveva fissato all'art. 38 alcuni principi ai quali tale legge avrebbe dovuto uniformarsi:

1) sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio di maggioranza, (in grado di garantire la scelta politica degli elettori, la stabilità di governo e la rappresentanza delle minoranze) lettere *a - c - e*;

2) la rappresentanza in Consiglio di ciascuna Provincia lettera *f*;

3) la promozione della parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, secondo comma.

La Corte Costituzionale, sempre con la sentenza n. 2/2004, ha dichiarato incostituzionale parte di tale norma dello Statuto della Regione Calabria (art. 38, comma 1 lettere *a-e*) per contrasto con l'art. 122 I comma Cost., sulla considerazione che la materia elettorale non può essere disciplinata tramite disposizioni statutarie violando in tal modo l'autonomia del Consiglio. In particolare tale norma, per la sua specificità (proporzionale, preferenza e premio di maggioranza), è apparsa invasiva anche dell'ampiezza di tale potere. Ciò ha portato alla redazione di un nuovo art. 38 che, modificando le lettere *a- c- e* stabilisce soltanto che la legge elettorale, sempre nell'ambito della normativa quadro statale, disciplina *“il sistema elettorale e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei Consiglieri regionali”*, lettera *a* del nuovo testo.

### **Rapporti con gli Enti locali**

E' un titolo del nuovo Statuto in cui si stabilisce che la Regione si adegua ai principi dell'autonomia e del decentramento, vi figurano:

la partecipazione degli Enti locali all'attività legislativa ed amministrativa regionale come elemento di collaborazione e complementarietà e non più come mero interesse all'intervento nel procedimento;

il rispetto dell'autonomia gestionale degli enti locali;

la programmazione degli interventi;

la valorizzazione delle Associazioni di rappresentanza degli enti locali;

l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, al quale è conferito anche il potere di iniziativa legislativa.

Il Consiglio delle autonomie locali è organo rappresentativo degli Enti locali, di consultazione e cooperazione che esprime pareri sulle proposte di modifica dello Statuto, sulle proposte afferenti le competenze fra Regione ed enti locali, sulla creazione degli enti regionali e sul documento di programmazione economico-finanziaria. È composto da un massimo di 35 membri. Se in difformità dei suoi pareri, il Consiglio Regionale deve esprimersi "*con la maggioranza dei Consiglieri*", con espressione che non chiarisce sufficientemente che si deve trattare della maggioranza assoluta dei componenti.

Presso il Consiglio è istituito il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro quale organo di consulenza, studio e ricerca la cui organizzazione sarà disciplinata da un'apposita legge.

### **L'ordinamento amministrativo**

L'ordinamento amministrativo si richiama essenzialmente alla riforma complessiva della pubblica amministrazione, conferendo agli organi politici i poteri di indirizzo e controllo ed ai dirigenti i compiti di gestione

amministrativa, finanziaria e tecnica, rinviando le relative procedure all'adozione di appositi regolamenti.

Gli incarichi dirigenziali devono essere formalmente conferiti entro 60 giorni dall'insediamento degli organi politici (*spoil system*).

### **Soggetti privati, enti, aziende e società regionali**

(sussidiarietà orizzontale)

Questo titolo punta decisamente, nell'ambito della sussidiarietà, alla valorizzazione dell'apporto dei soggetti privati allo sviluppo della Regione, in linea con quanto disposto dal IV comma dell'art. 118 Cost.

Si prevede una programmata dismissione degli enti ed aziende esistenti, pur salvaguardando i diritti del personale, e si prescrive una maggioranza di due terzi dei Consiglieri regionali per l'istituzione di nuovi enti, aziende e società regionali.

È prevista, inoltre, la valorizzazione del concorso delle autonomie funzionali all'attività della Regione e degli Enti locali.

### **Consulta statutaria**

La Consulta Statutaria è organo di consulenza e garanzia chiamato ad esprimersi sull'applicazione e sull'interpretazione delle norme statutarie, nonché sui conflitti tra gli organi della Regione e tra questa e gli enti locali e sull'ammissibilità dei quesiti referendari. Composta di 5 membri scelti tra professori universitari, magistrati ed avvocati con almeno 20 anni di professione (analogamente alla Corte costituzionale) che durano in carica 6 anni.

## CAMPANIA

La Commissione statuto, dopo varie audizioni con le rappresentanze politiche e sociali, compreso il mondo della scuola, ha approvato, nell'ottobre del 2003, ha licenziato un progetto. Questo testo appena approdato in Consiglio ha visto sciolto pregiudizialmente il nodo della forma di governo, lasciato aperto dalla Commissione, optando per l'elezione diretta del Presidente.

Il 18 settembre del 2004 il Consiglio ha approvato, in prima lettura, un testo composto di 75 articoli inerenti:

- principi fondamentali (con un art. 9 che contiene un elenco spropositato di finalità);
- Regione ed i rapporti con l'Unione Europea e gli organismi internazionali;
- partecipazione (iniziativa popolare, degli Enti locali e del Consiglio delle Autonomie e del CREL, petizione, referendum abrogativo e consultivo, Difensore civico, Organismi di pari opportunità e Consulta degli immigrati);
- rapporti Regione-Enti Locali, Consiglio delle Autonomie e CREL (in cui si riconosce anche il ruolo delle autonomie funzionali ed il principio di sussidiarietà orizzontale);
- organi della Regione;
- procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti;
- finanze, bilancio e programmazione (la programmazione è definita *“metodo di intervento in concorso con gli Enti locali e le autonomie funzionali, lo Stato e l'Unione europea”*, si noti inoltre che, con termine poco chiaro, si afferma all'art. 65 che *“la Regione....approva la legge*

*finanziaria*” e che l’art. 67 che tratta del Conto consuntivo prevede un collegio di revisori composto di tre membri non consiglieri);

- ordinamento amministrativo;
- norme transitorie e finali (fra cui un richiamo, in caso di carenza, al regolamento del Senato della Repubblica).

Nella lettura del Consiglio si è inserito, all’art.3, il riconoscimento, fra gli altri, *“delle radici religiose cristiane delle comunità campane”*.

E’ stata, poi, riservata particolare attenzione alla problematica delle pari opportunità, inserendo un nuovo art. 6, in cui *“la Regione Campania riconosce e valorizza la differenza di genere a garanzia del rispetto della libertà e della dignità umana...rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità delle donne e degli uomini...”* e all’art. 7 è detto che la Regione garantisce il diritto all’uguaglianza e la *“non discriminazione per donne e uomini in materia di occupazione”*, sempre all’art. 7, che *“la Regione assume l’occupazione delle donne come riferimento di qualità del sistema economico campano”* e, infine, all’art 9, fra le finalità, la rimozione di ogni ostacolo che impedisca la pari opportunità. Conseguentemente, all’art. 17 ha previsto l’istituzione di organismi di pari opportunità e la Consulta degli immigrati. Per la loro particolarità segnaliamo, al riguardo, il divieto, sancito dall’art. 13, di un referendum abrogativo, nel caso in cui l’accoglimento del quesito dovesse comportare *“una riduzione del principio di pari opportunità”*, la previsione di una presenza equilibrata di uomini e donne nel Consiglio delle autonomie locali ad analogo obbligo in capo al Presidente della Giunta al momento di effettuare delle nomine (art. 50).

Anche nel caso della Campania, pur essendo arrivati molto vicini alla conclusione i lavori si sono interrotti, ostacolati da vicende di politica più



generale, e questo non ha consentito l'approvazione in seconda lettura dello Statuto entro il termine della legislatura regionale.

## **Il Consiglio regionale**

L'Assemblea regionale sarà composta di 80 Consiglieri a fronte degli attuali 60, il cui status, a norma dell'art. 33, è *“equiparato a quello dei parlamentari nazionali”*. Fra i Consiglieri figura anche il Presidente della Giunta.

Organo normativo e di indirizzo politico – amministrativo per il quale è previsto un gran numero di funzioni (è finanche previsto che *“garantisce tutti i servizi sull'intero territorio regionale”*), fra cui anche la potestà regolamentare nelle materie a legislazione esclusiva dello Stato quando questo le deleghi alle Regioni.

E' da ricordare che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 2/2004, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in merito ad analoghe norme dello Statuto della Regione Calabria (artt. 34, comma 1 lettera *i*) e 43 comma 2), sulla considerazione che l'abrogazione dell'art. 121 Cost., per opera dell'art. 1 della L. Cost., 1/99 che attribuiva necessariamente l'esercizio della funzione regolamentare al Consiglio regionale, affida pienamente allo statuto la disciplina di tale funzione.

La normativa relativa alla legge elettorale (premio di maggioranza, presenza, sbarramento,...), come esitata dalla Commissione, appariva dettagliata quanto quella cassata dello Statuto calabrese ed è certamente per tale motivo che non figura più nel testo del Consiglio, così come non figura più la dizione *“Deputati”* riferita ai Consiglieri (la Corte Costituzionale, con sentenza n. 306/2002 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della

deliberazione legislativa statutaria del Consiglio regionale della Regione Marche nella parte in cui denominava “*Deputati*” i consiglieri regionali).

È prevista una norma che impone la chiarezza dei testi normativi.

Degna di rilievo è la previsione di prerogative dell’opposizione (nella prima bozza si parlava di “statuto”), con il quale si stabiliscono alcune riserve di tempi, spazi ed argomenti. Si garantisce, inoltre, la presidenza delle commissioni “*di controllo*” (l’art. 46 meglio chiarisce che sono riservate le presidenze delle Commissioni d’inchiesta) alla minoranza stessa che può caratterizzarsi nominando un proprio “*relatore*”.

E’ previsto un Presidente ed un ufficio di presidenza composto da due Vice, due segretari e due questori, in cui è assicurata la presenza dell’opposizione e la presenza “*equilibrata*” di entrambi i sessi, tutti soggetti ad eventuale mozione di sfiducia.

Nell’Assemblea, che delibera con la presenza della maggioranza assoluta dei suoi componenti, sono presenti sia le Commissioni permanenti con funzioni referenti, redigenti e deliberanti sia i Gruppi consiliari (composti di almeno 5 membri, in deroga 3). Le Commissioni possono anche essere d’inchiesta e speciali.

Sono previste le prerogative dei consiglieri, fra cui l’immunità per le “*opinioni espresse ed i voti dati nell’esercizio delle loro funzioni*” (come da art. 122 Cost.), nonché la capacità di esercitare la funzione di indirizzo e controllo attraverso interrogazioni (anche a risposta immediata), interpellanze e mozioni.

L’iniziativa legislativa spetta: ai cittadini, nel numero di diecimila elettori, ai Consiglieri, alla Giunta (cui sono riservate le materie del bilancio e della finanza regionale), ai singoli Consigli provinciali, ai Consigli delle città capoluogo di provincia, ad almeno tre Comuni, e, *ratione materiae*, al

Consiglio delle autonomie ed al Consiglio regionale dell'economia e del lavoro.

Con la fine della legislatura non decadono le proposte popolari e degli Enti locali.

Il *referendum* abrogativo di una legge regionale, o di parte di essa, può essere richiesto da 150 mila elettori o due Consigli provinciali o quindici Consigli comunali o tre consigli di comunità montane (in tale ultimo caso se si tratta di norme di interesse montano).

### **Il Presidente della Giunta e la Giunta regionale**

Il nuovo Statuto prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente contestualmente al Consiglio, in piena sintonia con l'art. 126 Cost.

Il Presidente, rispettando un'equilibrata presenza dei sessi, ha potere di nomina e revoca di uno o più membri della Giunta, dandone solo comunicazione al Consiglio.

Il Presidente può, previa delibera della Giunta, emanare "*provvedimenti con tingibili ed urgenti*".

Il Presidente informa il Consiglio sui lavori della Conferenza Stato - Regioni.

Particolare normativa è riservata alla "*questione di fiducia*" ai sensi dell'art. 52, con un iter piuttosto farraginoso: il Presidente può chiedere il voto di approvazione per proposte che siano in discussione del Consiglio da almeno sessanta giorni, ciò è escluso su alcune materie quali le modificazioni statutarie e del regolamento o sugli atti per cui è previsto il voto segreto o che riguardano persone. Nel caso che il provvedimento sia

bocciato il Presidente può riproporlo modificato, in tal caso si ha per posta la questione di fiducia.

La Giunta regionale sarà composta, oltre che dal Presidente e dal Vice Presidente, da un numero di Assessori, anche esterni, compresi fra un decimo ed un quinto dei Consiglieri regionali (8/16) per un totale di un massimo di 18 componenti, scelti anche al di fuori del Consiglio.

È venuta meno la proposta di incompatibilità “*alla francese*”.

Spetta alla Giunta la capacità di ricorrere di fronte alla Corte costituzionale. L’eventuale mozione di sfiducia, la negazione della fiducia nei confronti del Presidente della Giunta o la rimozione, l’impedimento permanente la morte o le dimissioni volontarie comportano lo scioglimento del Consiglio rispettando così il principio del *simul, simul* (art. 126 Cost.).

Le nomine attribuite alla Giunta ed al Presidente sono tutte sottoposte al Consiglio per un “*gradimento*”, che, se negato, necessita di un obbligo di giustificazione.

Il Consiglio può esprimere il proprio “*non gradimento*” o la “*censura*” nei confronti di un singolo assessore, non ne sono però regolamentati gli effetti.

Il programma della Giunta non necessita di approvazione da parte del Consiglio ed è solo esposto nella seduta di insediamento.

La Giunta ha gran parte della potestà regolamentare, con obbligo di approvazione da parte del Consiglio che deve, però, esprimersi entro sessanta giorni, decorsi i quali vige il principio del silenzio – assenso.

## **Organi a rilevanza statutaria**

### **Consiglio delle autonomie locali (artt. 21/22)**

Organo di partecipazione e consultazione di comuni, province e comunità montane; è composto di 40 membri, fra cui di diritto i Presidenti delle province e i Sindaci dei capoluoghi, ed ha capacità di iniziativa legislativa. Esprime, entro trenta giorni, parere obbligatorio ma non vincolante su alcuni atti all'esame del Consiglio che attengono le modifiche statutarie, i disegni di legge relativi agli enti locali, al programma di sviluppo regionale, al Dpef regionale ed al bilancio.

In caso di suo parere contrario, il Consiglio regionale deve esprimersi a maggioranza assoluta dei membri.

### **Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (art. 23)**

È organo consultivo della Giunta e del Consiglio; ha capacità di iniziativa legislativa e regolamentare in materia economica e sociale; ne fanno parte rappresentanti delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali.

All'art. 24 si è poi previsto un generico **Consiglio regionale dell'istruzione e della formazione**.

### **Difensore civico (art. 16)**

È organo istituito presso la Regione che ha, nel suo seno, un "osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza" ed un "osservatorio sulla detenzione".

### **Consulta statutaria (esclusa)**

Il consiglio ha bocciato l'intero titolo che prevedeva quest'organo di consulenza e garanzia.

## EMILIA ROMAGNA

La Commissione, dopo aver adottato un canovaccio elaborato dagli esperti, il 16 aprile 2004 ha approvato un testo finale, frutto di un lavoro particolarmente approfondito che permette di confidare che si tratti di articoli già pronti per il vaglio del Consiglio.

Il Consiglio, poi, in data 1 luglio del 2004, ha approvato il testo in prima lettura e, in via definitiva, il 15 settembre del 2004.

Pregiudizialmente, durante i lavori di elaborazione, si è da subito deciso di affrontare l'aspetto della forma di governo, confermando l'elezione diretta ed esprimendo piena contrarietà ad ogni forma di *"ritorno al passato"*.

Lo Statuto è composto di 73 articoli che hanno in premessa un Preambolo in cui sono ricordati i più alti principi della nostra Democrazia repubblicana, fra cui i valori della Resistenza. L'assenza nel Preambolo di un richiamo alle radici cristiane della Regione, aveva suscitato forti critiche sia nel Consiglio sia all'esterno dello stesso con dichiarazioni dei Vescovi.

Altro punto di forte scontro ideologico è l'impegno, contenuto sempre nel preambolo, ad affermare il riconoscimento, fra gli altri, della *"pari dignità sociale della persona, senza alcuna discriminazione .....di orientamento sessuale"*, il che di fatto riconosce implicitamente i diritti degli omosessuali offrendo lo spunto per compiere un collegamento con l'art. 9 che riconosce lo specifico ruolo sociale della famiglia.

L'articolato è suddiviso nei seguenti titoli:

- Principi (elencazione corposa di ben 13 articoli, fra gli *"obiettivi"* degno di attenzione è il diritto di voto degli immigrati residenti e gli articoli riservati alle politiche ambientali ed a quelle economiche, previsioni che potrebbe essere influenzata dal voto della Corte sull'articolato toscano);

- persone, collettività e partecipazione (petizioni; iniziativa popolare; referendum abrogativo - richiesto da quarantamila elettori, due Consigli provinciali o dieci comunali -; consultivo - ben ottantamila residenti, quattro Consigli provinciali e dieci comunali - e statutario);
- Autonomie locali;
- organi di governo della Regione;
- la formazione delle leggi e dei regolamenti;
- il sistema amministrativo regionale (fra cui rapporti con le autonomie funzionali, espressamente citate quali le Università e le Camere di Commercio ed il CREL);
- finanza, bilancio e demanio;
- garanzie e controlli;
- disposizioni finali e transitorie e di revisione statutaria.

Il Governo ha impugnato lo Statuto di fronte alla Corte per nove punti con il Consiglio dei Ministri dell'8 ottobre.

Il Governo ha contestato, innanzitutto, il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati in quanto violerebbe l'art. 48 della Costituzione che riconosce tale diritto ai soli cittadini italiani.

Con la sentenza n. 379 del 2004 la Corte ha sostanzialmente rigettato l'istanza salvo cassare la parte dell'art. 45 in cui vi è la previsione di incompatibilità fra le cariche di Consigliere regionale e di Assessore, in quanto investe un ambito che l'art. 122 della Costituzione riserva alla legislazione regionale *“nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”*.

Di ciò ha preso formalmente atto il Consiglio in data 18 gennaio 2005, ritenendo che la soppressione del periodo cassato dalla sentenza della Corte sia un mero coordinamento formale.



## Il Consiglio regionale

L'Assemblea legislativa regionale, così denominata per fare chiarezza con i Consigli degli Enti locali, è composta di 65 membri, ai quali si aggiunge il Presidente della Giunta ed il migliore fra i perdenti alla carica di Presidente della Regione.

Delibera ordinariamente a maggioranza purché siano presenti la maggioranza dei suoi componenti.

La potestà legislativa è riservata all'Assemblea e non è delegabile, l'iniziativa legislativa appartiene a ciascun Consigliere, alla Giunta, ai Consigli comunali e provinciali oltre che agli elettori.

Lo spirito dello Statuto è quello di privilegiare la potestà legislativa dell'Assemblea, unitamente alle funzioni di indirizzo, programmazione e controllo.

Si tende ad evitare che l'esecutivo concordi disegni di legge fuori del Consiglio facendoli giungere "*blindati*" di fronte allo stesso, così svilendo ogni tentativo di consultazione all'interno dell'Assemblea o nelle sue articolazioni, e si rafforzano i doveri di comunicazione del Presidente riguardo alle attività della Giunta, fra questi ultimi doveri segnaliamo l'obbligo di riferire sui lavori della Conferenza Stato Regioni e della Conferenza Unificata (art. 46).

L'Assemblea esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Delibera per le nomine che le vengono riservate e per quelle che richiedono la tutela delle Opposizioni.

Opportunamente, in materia di elezione del Consiglio con particolare attenzione alle "*pari opportunità*", è stata cassata una norma fin troppo

puntuale che era presente nella proposta della Commissione, l'art. 9 bis, che stabiliva: *“nelle liste elettorali donne e uomini siano presenti in misura paritaria e che vengano dichiarate non valide le liste che non corrispondono a tale condizione”*.

Il Consiglio, organo legislativo con funzioni di indirizzo e controllo dell'attività esecutiva, approva (sembrerebbe un atto dovuto) il documento programmatico del Presidente della Giunta.

L'approvazione di mozione di sfiducia nei confronti del Presidente comporta lo scioglimento dell'Assemblea e la decadenza della Giunta. Analogamente avviene in caso di morte, impedimento permanente, rimozione o dimissioni volontarie del Presidente.

È previsto un Ufficio di presidenza composto, oltre che dal Presidente, da due Vice presidenti, due Segretari e due Questori.

All'interno dell'Assemblea sono presenti le Commissioni permanenti, con funzione preparatoria, referente e redigente oltre che di vigilanza. Fra queste è prevista la Commissione bilancio, affari generali ed istituzionali la cui presidenza è garantita all'Opposizione.

Le Commissioni permanenti possono avere potere deliberante in forma limitata, in quanto è necessaria una previa determinazione dell'Assemblea che può riguardare soltanto determinati atti, con esclusione di leggi e regolamenti.

Sono inoltre previsti sia i Gruppi consiliari (anche di un solo membro purché rappresenti una lista che ha partecipato alle elezioni) sia le Commissioni, d'inchiesta e speciali (si precisa sempre per questioni di interesse regionale), sia una particolare Commissione per le Pari Opportunità fra uomini e donne.

Un ampio articolo, il 31, è riserva al regolamento interno dell'Assemblea che, nella funzionalità dei lavori, in un clima di libero confronto democratico, deve valorizzare il procedimento legislativo, con la nomina immediata del relatore, in altra parte dello Statuto si prevede che nell'ambito di una Commissione si possa richiedere la nomina di un relatore di minoranza. Il regolamento dovrà, inoltre, garantire la funzionalità dei lavori con tempi certi per le proposte della Giunta e dell'Opposizione, prevedere sessioni tematiche su Bilancio e programmazione, assicurare la tutela dei diritti dell'opposizione, i procedimenti di nomina e la possibilità di una mozione di censura nei confronti degli Assessori.

Sono previste le prerogative dei consiglieri fra cui l'immunità per le *"opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni"* (come da art. 122 Cost.), nonché la capacità di esercitare la funzione di indirizzo e controllo attraverso interrogazioni, interpellanze e mozioni.

I disegni di iniziativa popolare, proposti da cinquemila elettori o un Consiglio provinciale o Consigli comunali che rappresentino almeno cinquantamila abitanti, debbono essere discussi entro sei mesi e non decadono al termine della legislatura.

## **Il Presidente della Giunta e la Giunta regionale**

Il nuovo Statuto prevede, contestualmente al Consiglio, l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente in piena sintonia con l'art. 126 Cost..

Il Presidente, avuto riguardo anche al principio di pari opportunità, ha potere di nomina e revoca dei membri della Giunta fra cui il Vice presidente. Dirige l'attività politica generale amministrativa, effettua le nomine.

La Giunta regionale sarà composta, oltre che dal Presidente, da un numero di Assessori compreso fra un minimo di 8 ed un massimo di 12 componenti.

La Corte ha cassato la previsione dell'art. 45, comma 2, in cui era stabilito che la carica di componente della Giunta fosse incompatibile con l'esercizio delle funzioni di Consigliere regionale.

Lo Statuto prevede che il Presidente possa nominare un sottosegretario alla Presidenza che possa partecipare alle riunioni della Giunta.

Il programma della Giunta viene approvato dal Consiglio ma non è espressa la sanzione in caso di voto contrario. Ogni anno, la Giunta riferisce all'Assemblea sullo stato di attuazione del proprio programma ed ogni sei mesi sui lavori svolti in Conferenza Stato Regioni ed in Conferenza unificata.

## **Organi di rilevanza statutaria**

### **Consiglio delle autonomie locali (art. 23)**

Organo di partecipazione e consultazione degli Enti locali istituito presso l'Assemblea, partecipa ai processi decisionali riguardanti il sistema delle autonomie locali ed al conferimento di funzioni. In particolare esita pareri su Statuto e coordinamento del sistema tributario e di bilancio, piani e

programmi riguardanti gli enti locali. I pareri contrari espressi in caso di norme relative che possono esser vinti con votazione motivata per mezzo di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio delle autonomie, a maggioranza semplice. Esita, inoltre, pareri sul “conferimento di funzioni alle autonomie locali e la relativa disciplina” e sulle “*norme relative al Consiglio delle Autonomie locali*”, per disattendere i quali è necessario che il Consiglio si esprima a maggioranza assoluta.

### **Consulta di garanzia statutaria (art. 69)**

Organo indipendente di consulenza composto di cinque membri, tre nominati dall'Assemblea e due dal Consiglio delle autonomie, scelti fra magistrati, docenti universitari ordinari ed esperti nel settore giuridico amministrativo.

Essa prende atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione degli organi elettivi, si esprime sui conflitti fra gli organi della regione, sulla regolarità delle richieste referendarie e sulla compatibilità delle proposte di legge e regolamentari.

Il secondo comma dell'art. 69, con un'espressione un poco sconsigliata afferma: “*i pareri della Consulta, salvi gli effetti espressamente previsti da disposizioni di legge o di regolamento, non determinano alcun obbligo, salvo quello di motivare i provvedimenti eventualmente confermati in dissenso al parere espresso*”.

Sono inoltre previste le figure del **difensore civico**, nominato dall'Assemblea e posto a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini nonché delle formazioni sociali che esprimono interessi collettivi e diffusi ed il **Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza**.

## LAZIO

Il Consiglio, in data 12 maggio 2004, ha approvato in prima lettura il testo del nuovo Statuto. L'approvazione in seconda lettura si è avuta il 3 agosto dopo una prima votazione che si era tinta "*di giallo*" perché il Consiglio aveva deliberato una prima approvazione pur non essendo presente il numero legale della maggioranza assoluta. Non c'è stato, però, alcun problema nella seguente seduta che ha visto approvato in via definitiva il testo deliberato.

La Commissione aveva effettuato una serie di audizioni esterne, concluse nel dicembre 2003 ed aveva licenziato il testo il 27 ottobre 2003.

Tra le particolari novità l'introduzione dell'istituto del *Referendum* propositivo ed il riconoscimento del ruolo di Roma Capitale.

Si tratta di 73 articoli così suddivisi:

- principi fondamentali;
- rapporti internazionali, con l'UE, con lo Stato e con altre Regioni;
- autonomia della Regione (potestà legislativa, regolamentare e amministrativa);
- autonomia finanziaria e tributaria, forma di governo;
- organi costituzionali (Consiglio, Presidente e Giunta);
- organizzazione e attività amministrativa (è espressamente regolato lo *spoil system* con cessazione di diritto dagli incarichi apicali e fiduciari il novantesimo giorno dall'insediamento dei nuovi organi);
- finanza e bilancio;
- istituti di democrazia diretta (*referendum*);
- organi di raccordo, garanzia, controllo e consultazione;
- disposizioni finali e transitorie.

## **Principi fondamentali**

Spicca l'impegno della Regione a valorizzare la città di Roma, "*capitale della Repubblica e simbolo dell'unità d'Italia, centro del Cattolicesimo e del dialogo fra i cristiani, luogo di incontro fra culture diverse e patrimonio storico e culturale universale*" (art. 4) e sono espressamente richiamati i principi della dichiarazione universale dei diritti umani e della Carta europea dell'autonomia locale. Molta attenzione è riservata alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed i diritti dei bambini alla protezione ed alle cure necessarie per il loro benessere.

## **Forma di governo**

È prevista l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta in piena osservanza dei principi sanciti dall'art. 126 Cost., ossia del principio del *simul stabunt, simul cadent*.

La Giunta è composta dal Presidente e da un massimo di 16 membri incluso il Vice presidente, possono anche essere esterni al Consiglio. Interessante statuizione è quella che fissa ad 11 il numero massimo per ogni sesso.

La carica di Assessore può essere ricoperta da soggetti esterni al Consiglio e non è incompatibile con quella di Consigliere.

Il Presidente ha potere di nomina e revoca degli Assessori e spetta alla Giunta la funzione regolamentare.

Nel caso in cui il Consiglio approvi una mozione di sfiducia la Giunta è dimissionaria ed il Consiglio è sciolto. Rispetto al testo della Commissione

sono venute meno l'espressa previsione della questione di fiducia posta dal Presidente ed il potere di censura degli Assessori da parte del Consiglio.

Con l'introduzione di un apposito articolo nell'approvazione del testo in prima lettura, è stato inserito il potere sostitutivo della Giunta, in forza di una legge regionale e previo parere del Consiglio delle autonomie locali, in caso di inerzia di enti locali, dovendo tutelare interessi di livello superiori e nel rispetto del principio di leale collaborazione.

## **Il Consiglio regionale**

Negata dalla Commissione la dizione pur proposta dai consulenti di "Parlamento" regionale poiché in contrasto con la più recente giurisprudenza costituzionale, esso concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale, con funzioni di controllo sull'attività della Giunta.

Fra le sue funzioni è prevista la capacità di istituire agenzie regionali ed enti pubblici anche economici. La lettera l) dell'art. 18 prevede l'approvazione dei regolamenti delegati dallo Stato.

E' da segnalare che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 2/2004, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in merito ad analoghe norme dello Statuto della Regione Calabria (artt.34 comma 1 lettera i) e 43 comma 2), sulla considerazione che l'abrogazione dell'art. 121 Cost per opera dell'art. 1 della L. Cost. 1/99, che attribuiva necessariamente l'esercizio della funzione regolamentare al Consiglio regionale, affida pienamente allo statuto la disciplina di tale funzione.



Potestà di rilievo è la nomina di amministratori di enti ed aziende dipendenti dalla Regione, nel caso in cui vi sia l'obbligo di garantire una presenza della minoranza, lettera n).

La composizione dell'Assemblea a fronte degli attuali 60 membri, si eleva a 71 incluso il Presidente della Giunta.

Sono previsti un Presidente ed un ufficio di presidenza in cui sia garantita la presenza delle donne.

In materia di elezione del Consiglio, lo Statuto prevede che la legge elettorale sia approvata con maggioranza dei consiglieri, preveda la rappresentanza di ogni Provincia, la parità di accesso fra uomini e donne ed il rispetto dei principi stabiliti dalla normativa quadro dello Stato.

La norma contenuta nell'art. 27 che prevedeva uno statuto dell'opposizione è stata, purtroppo, abrogata.

Nell'Assemblea sono presenti le Commissioni permanenti, fra cui è stabilito non possano mancare quella per gli *“affari costituzionali e statutari”*, quella per gli affari *“comunitari”* e quella *“di vigilanza sul pluralismo dell'informazione”* il cui presidente deve provenire dall'opposizione.

Le commissioni permanenti possono riunirsi in sede referente, consultiva, redigente e di controllo (è venuta meno la potestà di riunirsi in sede deliberante prevista nel testo della Commissione).

Sono previste le commissioni speciali e d'inchiesta.

L'iniziativa legislativa spetta alla Giunta ed a ciascun consigliere regionale. Spetta, inoltre, ad ogni consiglio provinciale, a cinque consigli comunali, al Consiglio delle autonomie locali (solo per alcune materie), tali proposte, per espressa volontà statutaria, devono essere discusse dal Consiglio regionale, nel termine massimo di sei mesi. Potestà legislativa diretta

spetta, infine, agli elettori in numero di almeno diecimila. Queste ultime proposte mantengono la loro validità fino al termine della legislatura successiva a quella in cui sono presentate.

È fissato il divieto di mandato imperativo e sono previste le prerogative dei consiglieri (proposte di legge, risoluzioni, mozioni, interrogazioni e interpellanze) fra cui l'immunità per le "*opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni*" (come da art. 122 Cost.).

### **Referendum**

Per richiesta di 50.000 elettori o di due consigli provinciali o dieci consigli comunali, è previsto il referendum abrogativo o propositivo di leggi oppure il referendum abrogativo di regolamenti ed atti amministrativi regionali.

Su delibera del Consiglio sono previsti referendum consultivi.

### **Consiglio delle autonomie locali**

Previsto agli artt. 61 e 62 ed istituito presso il Consiglio regionale, che con apposita legge ne regolamerà il funzionamento, del quale ha la stessa durata, è un organo di consultazione e concertazione fra Regione ed enti locali.

È composto di membri di diritto, il Sindaco di Roma ed i Presidenti delle Province, e da membri elettivi in numero complessivo massimo di 40.

Ha iniziativa legislativa ed esprime parere obbligatorio su alcuni atti all'esame del Consiglio che attengono alle modifiche dello Statuto, all'approvazione dei bilanci di previsione, al riparto delle competenze e

delle funzioni fra Regione ed Enti locali o fra Enti locali, al Dpef regionale e agli strumenti di programmazione generale.

Non è prevista particolare forza per tali pareri, salvo in caso di parere espresso per leggi che regolano i rapporti tra Regione ed enti locali che, se approvato con i due terzi del Consiglio delle autonomie, può essere disatteso solo dalla maggioranza del Consiglio regionale.

### **Organi di garanzia**

È previsto il Comitato di garanzia statutaria, composto di sette giuristi che abbiano compiuto quaranta anni di età, ed eletti dal Consiglio regionale. Verifica l'ammissibilità dei referendum e, per richiesta, la conformità delle leggi regionali allo Statuto prima che queste siano promulgate; si esprime sull'interpretazione dello Statuto e sulle proposte di regolamento regionale. È previsto il Difensore civico regionale che, eletto dal Consiglio, è preposto a garantire legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

Altro organo di controllo è il Comitato regionale di controllo contabile, eletto in seno al Consiglio.

Sono poi previste due Consulte: la Consulta femminile regionale per le pari opportunità, organo con funzioni consultive e di proposta presso il Consiglio e la Consulta per i problemi della disabilità e dell'*handicap*, ed un Osservatorio permanente sulle famiglie.

## **Il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro**

Strumento di consultazione del Consiglio e della Giunta, di confronto permanente fra la Regione e le realtà produttive e sociali presenti nel territorio.

## LIGURIA

La Commissione il 3 ottobre 2003 ha elaborato un testo, definito “*prevalente*” sottoposto ad enti locali e realtà economiche e sociali della Regione fin dal novembre 2003. Il 27 luglio 2004 il Consiglio ha approvato in prima lettura un testo composto di 78 articoli confermato in via definitiva il 28 settembre 2004. L’articolato è anticipato da una premessa particolare in quanto ricca di richiami geografici e culturali, in cui la Liguria è definita “*porta*” dell’Europa sul mondo, e con un fugace ma significativo richiamo ai principi quale “*area promotrice di valori di libertà e di indipendenza che, dal lontano Medioevo al Risorgimento ed alla Resistenza, si sono sviluppati in armonioso rapporto con un Cristianesimo di profonda istanza solidale e partecipativa*”. Il testo è così suddiviso:

- disposizioni generali;
- partecipazione popolare (iniziativa popolare, *referendum* abrogativo di leggi ed atti amministrativi regionali, su richiesta di almeno il 3,5 per cento degli iscritti alle liste elettorali, referendum consultivo e petizioni);
- organi della Regione (Consiglio, Presidente della Giunta e Giunta);
- funzione legislativa e regolamentare;
- azione regionale (attività amministrativa, basata su principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, attribuita ad Enti locali con potere sostitutivo in caso di inerzia);
- finanza regionale (con richiamo ai principi del federalismo fiscale);
- Autonomie locali;
- dirigenza e ruolo del personale (è da segnalare che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 2/2004, ha dichiarato infondata la questione

di legittimità costituzionale sollevata in merito ad analoghe norme dello Statuto della Regione Calabria (art. 50 comma 5), sulla considerazione che la stessa legislazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppur ridotta, competenza normativa regionale in materia);

- strumenti di garanzia;
- disposizioni finali.

Anche nei confronti di questo Statuto il Governo, in data 28 ottobre, ha ritenuto di dover procedere ad un'impugnativa presso la Corte costituzionale.

A seguito di tale deliberazione del Consiglio dei Ministri la Regione, decidendo di uniformarsi ai rilievi governativi, ha prontamente approvato un nuovo testo, in prima lettura il 24 novembre 2004 ed in seconda il seguente 28 gennaio 2005 con l'articolato che scende a 77 articoli.

## **Il Consiglio regionale**

Organo legislativo, composto da non più di 50 Consiglieri oltre il Presidente, concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale approvando il programma del Presidente della Regione (in caso di voto contrario il Presidente decade ed il Consiglio è sciolto) e svolgendo funzioni di ispezione, controllo e vigilanza dell'attività della Giunta.

Delibera, ordinariamente, a maggioranza purché sia presente la maggioranza dei componenti.

Vi è un Presidente ed un Ufficio di presidenza, composto da due Vice Presidenti e due Segretari, ai sensi dell'art. 122 Cost.

Per la legge regionale del sistema elettorale, che deve attenersi ai principi generali fissati dalla normativa statale, è prevista un'approvazione a maggioranza dei due terzi. A seguito del ricorso del Governo, è stata cassata una previsione di maggior dettaglio che obbligava la legge regionale a prevedere una rappresentanza provinciale ed una tutela delle pari opportunità.

L'art. 36 prevede che il regolamento garantisca i diritti dell'Opposizione, è utile ricordare che in tale materia si è scelta una linea di minor impatto essendo stato abrogato l'art. 39 della proposta della Commissione che, in un'apposita sezione, riconosceva i diritti dell'Opposizione quale "*componente essenziale del sistema democratico*".

Le Commissioni permanenti possono riunirsi in sede referente, consultiva, redigente e di controllo.

Sono previste le commissioni speciali con funzioni d'inchiesta e di studio, per materie di diretto interesse regionale. È prevista la presenza dei Gruppi. L'iniziativa legislativa spetta alla Giunta, a ciascun consigliere regionale, ad ogni consiglio provinciale, a dieci consigli comunali, alla città metropolitana, ed agli elettori in numero di almeno 5.000. Su tali ultime proposte, che incontrano limiti in alcune materie, il Consiglio deve esprimersi entro un anno e non sono soggette a decadenza al termine della legislatura.

È fissato il divieto di mandato imperativo, sono previste prerogative dei consiglieri (mozioni, interrogazioni, anche a risposta immediata, e interpellanze) fra cui l'insindacabilità per le "*opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni*" (come da art. 122 Cost.).

Nei rapporti con le Autonomie locali è previsto un potere sostitutivo della Regione, verso Comuni o Province che non adottino atti o norme previsti come obbligatori dalla legislazione regionale (art.63).

### **Forma di governo**

Il Presidente della Giunta è eletto a suffragio universale e diretto, unitamente ai Consiglieri, ai sensi dell'art. 14.

Il Presidente definisce e dirige la politica della Giunta, nomina e revoca gli Assessori, presta giuramento alla Costituzione ed allo Statuto di fronte al Consiglio cui deve, entro dieci giorni, presentare il programma.

In adesione ai rilievi mossi dal Governo nel ricorso, dal testo approvato è stata espunta la norma che stabiliva che il voto contrario al programma determina la decadenza del Presidente e lo scioglimento del Consiglio (art. 39). Analogamente è stato previsto in riferimento alla previsione che, alla data del primo biennio, allorché il Presidente avrebbe dovuto presentare al Consiglio una relazione sullo stato di attuazione del programma che, se bocciata due volte, avrebbe comportato la fine della legislatura.

Il Presidente decade, altresì, in caso di voto di sfiducia o di negazione della fiducia. Interessante è notare che la questione di fiducia può essere posta dal Presidente della Giunta, ai sensi dell'art. 44, soltanto sulla legge di bilancio ed atti collegati e su norme tributarie. Si tratta di una scelta importante: come è noto l'apposizione della questione di fiducia su un disegno di legge governativo, non solo strozza il dibattito in Consiglio o nell'Aula parlamentare, ma mortifica il ruolo dell'Assemblea rappresentativa proprio in un momento importante quale l'allocazione delle risorse e l'imposizione di imposte e tasse. È un dibattito importante e vivo



soprattutto a livello statale ove, in considerazione delle ricorrenti difficoltà finanziarie e della necessità di rispettare i parametri comunitari spesso il Governo ha ritenuto opportuno garantirsi la certezza delle poste di bilancio apponendo la fiducia sia alla legge di bilancio sia, atto più rilevante, alle norme collegate, prima fra tutte la legge finanziaria. L'uso accentuato di tale strumento nella sessione di bilancio avvicina l'ordinamento al modello francese ove la legge di bilancio è una legge “*bloccata*”, pertanto inemendabile, del Governo.

Nulla è detto per l'ipotesi di morte, impedimento permanente o dimissioni. La composizione numerica della Giunta risulta essere di 12 componenti, che possono essere anche tutti quanti esterni. È prevista la figura del Vice presidente che, come chiarito nella lettura definitiva, “*sostituisce il Presidente solo in caso di impedimento temporaneo*”. Tutti gli Assessori devono essere nominati e possono essere revocati dal Presidente.

Il Consiglio può esprimere, a maggioranza assoluta, una censura nei confronti di un singolo Assessore.

Spetta alla Giunta la funzione regolamentare, previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente, ad esclusione dei regolamenti delegati dallo Stato e di quelli d'attuazione di leggi statali. In adesione ai rilievi governativi è stata cassata la potestà per la Giunta di approvare regolamenti di delegificazione sulla base di una legge regionale di autorizzazione che avrebbe fissato i principi generali della materia ed abrogato la normativa vigente (art. 50).

## **Consiglio delle autonomie locali**

Con l'art. 66, abbandonando l'ulteriore appellativo di "*ligure*" che era presente nella proposta della Commissione, è istituito presso il Consiglio regionale il Consiglio delle Autonomie locali che ha la stessa durata, quale organo di rappresentanza degli enti locali ed organo di consultazione e confronto con la Regione.

Esprime parere obbligatorio, per gli interessi rappresentati e prima che gli atti siano approvati, su alcuni atti all'esame del Consiglio che attengono modifiche statutarie che toccano gli Enti locali, al riparto delle competenze e delle funzioni fra Regione ed Enti locali o fra Enti locali, sugli strumenti di programmazione generale e su tutte le norme che comunque interessino gli Enti locali.

Per esprimersi in maniera difforme da tali pareri il Consiglio deve esprimersi a maggioranza assoluta.

Con l'art. 69 è istituito il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, quale organismo di consulenza della Regione.

Degna di rilievo la cassazione della precedente norma contenuta nell'art. 64 che prevedeva la capacità per le Regioni di istituire e disciplinare enti locali non previsti nell'art. 114 della Costituzione

## **Organi di garanzia**

Sono previste Autorità indipendenti regionali, istituite e disciplinate da legge regionale, ciascun componente è eletto a maggioranza dei due terzi del Consiglio regionale.

È prevista la Consulta statutaria all'art. 75, con sede presso il Consiglio. È composta di cinque esperti nel campo della pubblica amministrazione, eletti dal Consiglio regionale a maggioranza di tre quarti, durano in carica sei anni e non sono rieleggibili. La Consulta, verifica l'ammissibilità dei *referendum* (pena la decadenza dei quesiti stessi), sulla ripartizione delle competenze fra gli organi regionali. Per richiesta, si esprime in merito alla conformità delle leggi regionali allo Statuto prima che queste siano promulgate (in caso di parere negativo il Consiglio può procedere ad una nuova deliberazione), e si esprime sulla ripartizione delle competenze fra gli organi regionali.

È previsto il Difensore civico regionale, art. 73, eletto dal Consiglio.

È previsto un Comitato regionale per le Comunicazioni, istituito presso il Consiglio.

## LOMBARDIA

La bozza di Statuto, elaborata da un collegio di esperti il 30 gennaio 2003, che la Commissione dovrà discutere prevede:

- disposizioni e principi generali, sussidiarietà, rapporti comunitari e internazionali;
- organi della regione;
- rapporto con gli enti locali;
- contabilità e finanza regionale;
- *referendum* e iniziativa popolare;
- organo di garanzia statutaria;
- approvazione e revisione statutaria;

Il 17 dicembre 2003 il Consiglio ha approvato un ordine del giorno, in cui si fissa nel giugno del corrente anno, la data entro la quale la Commissione dovrà licenziare la proposta di Statuto.

Dal documento ad oggi redatto rileviamo quanto segue.

Il preambolo ripetutamente cita “*comunità lombarde*” prevedendone l'autonomia; riconosce la piena parità fra uomini e donne e proclama i principi di sussidiarietà e della partecipazione degli enti locali alle funzioni regionali. La vera difficoltà è rappresentata dalla forma di governo per il quale si prospettano tre ipotesi anche se la Commissione dovrà comunque rispettare il dettato della sentenza n. 2 del 2004, che esclude si possano eludere i vincoli dell'art.126 della Costituzione, in caso di elezione diretta.

## Il Consiglio regionale

La composizione dell'Assemblea è da definire ma l'indirizzo che appare prevalente fra le varie proposte, è quello di elevare l'attuale numero di 80 membri a circa 100.

Il canovaccio di Statuto stabilisce che i consiglieri siano eletti a suffragio universale e diretto, secondo i principi generali fissati dalla legge dello Stato, in applicazione dell'art. 122 Cost.

Il Consiglio regionale, che dura in carica 5 anni, ha potestà legislativa e concorre alle funzioni di indirizzo e controllo; sono previsti un Presidente ed un ufficio di presidenza ai sensi dell'art. 122 Cost.

I Gruppi sono composti di almeno 4 membri; le Commissioni possono essere permanenti, speciali e d'inchiesta e possono riunirsi in sede referente o redigente mentre è espressamente vietata la funzione deliberante.

Degna di nota è la proposta che siano le commissioni permanenti a *“verificare l'impatto della legislazione ed a controllare ex post la qualità delle leggi”*.

È previsto il divieto di mandato imperativo, le prerogative dei consiglieri (iniziativa, interrogazione, interpellanza e mozione) e l'immunità per le *“opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni”*, come da art. 122 Cost..

Un apposito articolo è dedicato allo statuto dell'opposizione, in cui è previsto che il regolamento garantisca alla minoranza tempi e procedure nonché la possibilità di indicare un Portavoce.

## **Il Presidente della Giunta e la Giunta regionale**

La bozza del nuovo Statuto presenta tre ipotesi per l'elezione del Presidente:

-elezione diretta;

-elezione consiliare;

-investitura consiliare del Presidente indicato;

il Presidente ha comunque potere di nomina e revoca di uno o più membri della Giunta, ai sensi dell'art. 122 Cost., ed è previsto che questa sia l'organo esecutivo che può essere composto anche da componenti esterni al Consiglio.

## **Consiglio delle autonomie locali**

E' l'organo di consultazione della Regione. è privo di iniziativa legislativa; le soluzioni prospettate prevedono un ruolo più forte o più debole per il quale è necessario sciogliere l'opzione.

## MARCHE

La Commissione statuto il 3 giugno 2004, ha approvato un testo dopo aver tenuto una serie di consultazioni (su base regionale) con i rappresentanti degli Enti locali (ANCI e UPI), le autonomie funzionali, le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali. Dal 21 luglio la proposta è passata alla discussione dell'Aula ed il 4 dicembre è stato approvato in via definitiva. Si tratta di 57 articoli che compongono lo Statuto

Opportunamente si è abbandonata una prima bozza che indicava i componenti l'Assemblea regionale quali "*Deputato Regionale*". In merito, infatti, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 306/2002, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della deliberazione legislativa statutaria del Consiglio regionale della Regione Marche nella parte in cui denominava "Deputati" i consiglieri regionali.

Sicuramente da elogiare appare la scelta di condensare gran parte dei principi ispiratori della comunità in un Preambolo. Ciò ha permesso, all'articolato, di presentarsi in maniera più snella ed efficace, senza pesanti "*zavorre*" iniziali, come si sono dimostrate in altri casi (Toscana o Umbria o Emilia) le pletoriche enunciazioni di principi generali, spesso già previste nella Carta costituzionale, in cui il Governo ha trovato terreno fertile per le argomentazioni per ricorrere alla Corte.

Il testo si compone di 10 titoli inerenti:

- principi fondamentali (con i rapporti con l'Unione europea ed un richiamo alla sussidiarietà ed alla valorizzazione delle autonomie funzionali oltre a salute, ambiente e cultura);
- forma di governo;

- organizzazione istituzionale (Consiglio e Giunta);
- formazione delle leggi e dei regolamenti;
- rapporti con le autonomie locali (Consiglio delle autonomie locali);
- partecipazione popolare, *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi (abrogativo e consultivo);
- amministrazione regionale;
- programmazione, bilancio e finanze;
- istituzioni regionali di garanzia (Difensore regionale, Commissione pari opportunità, Garante per l'infanzia);
- norme transitorie e finali.

### **Forma di Governo**

La sentenza della Corte n. 2 del 2004 ha fugato i dubbi sulla scelta della forma di Governo che si erano concretizzati nella formulazione di ben quattro ipotesi che, per utile conoscenza siamo a ricordare:

A) l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente (ai sensi dell'art. 126 *simul ... simul*);

B) l'indicazione del Presidente da parte del corpo elettorale con conseguente investitura da parte dell'Assemblea; in tale ipotesi in caso di morte, impedimento o dimissioni volontarie, l'Assemblea a maggioranza assoluta avrebbe potuto eleggere un nuovo Presidente; la sfiducia avrebbe potuto essere soltanto "*costruttiva*" (con indicazione di un nuovo Presidente fra i membri dell'Assemblea); nei confronti di questo nuovo Presidente la sfiducia, la morte, l'impedimento permanente o le dimissioni avrebbero comportato l'automatico scioglimento dell'Assemblea;



B1) l'indicazione del Presidente e del Vice, cui l'Assemblea si conforma pena lo scioglimento; in caso di morte, impedimento o dimissioni volontarie subentra il Vice con una nuova Giunta ed un nuovo Vice; la sfiducia non può essere espressa prima che siano trascorsi diciotto mesi dal voto e soltanto se "costruttiva" (con indicazione di un nuovo Presidente fra i membri dell'Assemblea); nei confronti di questo nuovo Presidente la sfiducia, la morte, l'impedimento permanente o le dimissioni comportano l'automatico scioglimento dell'Assemblea qualora la stessa non provveda ad eleggere un nuovo Presidente a maggioranza assoluta entro 15 giorni dalla cessazione della carica del precedente (questa è l'ipotesi certamente cassata dalla Corte);

C) nomina assembleare con rapporto fiduciario fra il Consiglio ed un Presidente eletto al suo interno.

La Corte Costituzionale con sentenza n. 304/2002 con riferimento all'obiezione sollevata dalla Regione Marche, riferendosi alla L.Cost. 1/99, ha affermato: *"il fatto stesso che anche per il periodo transitorio si sia inteso rendere operante il principio del simul stabunt simul cadent dimostra che, nella valutazione del legislatore costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta è assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto"*. Ciò non aveva, però, evitato la formulazione delle predette quattro ipotesi, ridotte ad una, l'elezione diretta del Presidente, grazie alla sentenza n. 2 del 2004. Sono rispettati tutti i vincoli del *simul stabunt simul cadent*.

La forma di governo scelta è, pertanto, caratterizzata dal Presidente eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente al Consiglio di cui fa parte ed a cui, nella prima seduta, presenta sia il programma sia la Giunta (art. 7).

Ha potere di nomina e di revoca del Vicepresidente e degli Assessori i quali possono ricevere, dal Consiglio, una sfiducia personale, il che comporta che il Presidente riferisca al Consiglio sulle decisioni assunte.

Fra i poteri del Presidente potrebbe risultare inopportuno quanto previsto al punto *c* dell'art. 26, ossia: *“può conferire incarichi particolari a singoli consiglieri regionali”*.

La Giunta, organo esecutivo, è composta dal Presidente ed un numero massimo di 10 Assessori, compreso il Vice Presidente, che possono anche essere esterni al Consiglio, garantendo la rappresentanza di entrambi i sessi.

Fra i poteri della Giunta è previsto quello sostitutivo nei confronti degli Enti locali, a salvaguardia degli interessi unitari e sentito il Consiglio delle autonomie locali.

### **Assemblea regionale**

Il numero dei Consiglieri regionali resta sostanzialmente uguale, passando dagli attuali 40 a 42, incluso il Presidente della Giunta (anche se dal combinato degli artt. 7 e 11 non è poi così chiaro).

Esercita la potestà legislativa, regolamentare e svolge funzioni di indirizzo e controllo sull'esecutivo regionale.

Ai sensi dell'art. 122 Cost. è previsto un Ufficio di presidenza, composto dal Presidente, due Vice e due segretari, che restano in carica per tutta la legislatura.

I Consiglieri non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni date e dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni, così come previsto dall'art. 122 Cost.

Il Consiglio delibera con la presenza della maggioranza dei componenti, purchè non siano richiesti quorum particolari.

Sono previsti i Gruppi parlamentari e le Commissioni permanenti in sede referente, consultiva e con capacità di indirizzo e controllo sull'attività della Giunta e Commissioni speciali e d'inchiesta.

È disposto che sia il regolamento interno a disciplinare le forme di garanzia per le minoranze.

Fra i poteri riservati al Consiglio vi è anche quello di istituire, disciplinare e sopprimere agenzie e aziende dipendenti dalla Regione (art. 21 lett. *h*) oltre ad avere un generale potere di nomina. L'art. 32 riserva, inoltre, al Consiglio l'approvazione dei Testi unici.

L'iniziativa legislativa spetta, oltre che ad ogni consigliere ed alla Giunta, al Consiglio delle autonomie locali, ad almeno cinque consigli comunali (in tal caso l'art. 30 parla di un organo che, pensiamo, si attivi ad hoc: "Unione dei Comuni), ad ogni consiglio provinciale e ad almeno cinquemila elettori ed al Consiglio regionale dell'economia e del lavoro.

Un apposito articolo, il 34, riguarda la qualità della normazione.

La potestà regolamentare è, in larga misura, del Consiglio e, nei casi espressamente previsti dalla legge regionale, della Giunta.

Il *referendum* abrogativo, totale o parziale, di leggi o regolamenti regionali o di atti amministrativi di interesse regionale, può essere richiesto da ventimila elettori oppure due Consigli provinciali o venti Consigli comunali. La consultazione è valida se vi partecipano la maggioranza degli aventi diritto.

## Rapporti con gli Enti locali

Lo Statuto delle Marche prevede (art. 36) *“pari dignità... complementarità delle funzioni... leale collaborazione... partecipazione... sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza... gestione associata di competenze dei Comuni...attribuendo alle Province un ruolo di coordinamento e programmazione”*

Al seguente art. 37 è previsto il Consiglio delle autonomie locali, organo permanente di consultazione fra Regione ed Enti locali, con sede presso il Consiglio, composto di 30 membri. Esprime pareri su bilanci ed atti di programmazione nonché su *“conferimento di funzioni o la modifica del riparto delle competenze fra Regione ed Enti locali”*, in tale ultimo caso per disattendere tale parere il Consiglio deve esprimersi a maggioranza assoluta.

Notiamo che l'art. 40 prevede il CREL quale organismo di consultazione con sede presso il Consiglio.

Sono inoltre previste le figure del **difensore civico**, con sede presso il Consiglio e posto a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini nonché delle formazioni sociali che esprimono interessi collettivi e diffusi ed il **Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza** con sede presso il Consiglio, la **Commissione per le pari opportunità**, anch'essa con sede presso il Consigli ed è statutariamente tutelata l'indipendenza del **Comitato regionale per le comunicazioni**.

## MOLISE

La Commissione il 30 ottobre 2003 ha deliberato una bozza provvisoria di Statuto, redatto dalle sottocommissioni al fine di sottoporlo alle osservazioni delle Autonomie locali e funzionali, delle forze sociali ed economiche e degli altri soggetti esterni, in sede di audizioni.

Si confida che il Consiglio possa licenziare il testo definitivo entro il prossimo giugno.

Il problema irrisolto è la forma di governo (art. 25) ma certamente la sentenza della Corte n. 2 del 2004 influirà nello sciogliere il nodo.

La bozza è composta di 63 articoli così suddivisi:

- principi fondamentali;
- partecipazione popolare;
- organi della Regione;
- leggi e regolamenti regionali;
- ordinamento amministrativo;
- programmazione, finanza, bilancio demanio e patrimonio;
- rapporti con le Autonomie locali;
- rapporti internazionali e con l'UE;
- organi di garanzia;
- disposizioni finali e transitorie.

### **Principi fondamentali**

Fra questi sono espressamente previsti il diritto all'informazione, il diritto di petizione ed i referendum abrogativo e consultivo.

## **Forma di governo**

È lasciata intatta la possibilità di decidere fra le tre ipotesi: elezione diretta, designazione o elezione consiliare ma, in ogni caso di elezione diretta si dovrà tenere conto dei vincoli imposti dall'art.126 della Costituzione e ribaditi dalla sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale.

La Giunta è composta dal Presidente e da un numero massimo di otto Assessori, di cui non più di due esterni al Consiglio.

## **Il Consiglio regionale**

Organo legislativo che concorre alla determinazione dell'indirizzo politico, amministrativo e di programmazione regionale, con funzioni di controllo dell'attività della Giunta; ove previsto da legge regionale esercita la funzione regolamentare.

Non è numericamente definita la composizione dell'Assemblea e deve essere ancora determinato il numero minimo per la costituzione di un gruppo consiliare.

Vi è un Presidente ed un ufficio di presidenza ai sensi dell'art. 122 Cost.

Per la legge regionale sul sistema elettorale è prevista l'approvazione a maggioranza assoluta.

Nell'Assemblea sono presenti le Commissioni permanenti ed eventualmente, commissioni speciali. Le commissioni permanenti possono riunirsi in sede referente, redigente e di controllo.

È prevista la costituzione, in seno al Consiglio, di un Comitato per la legislazione, composto di tre consiglieri e due consulenti esterni. Esso può dare pareri su atti normativi del Consiglio, in ordine a "omogeneità,

*semplicità, chiarezza e proprietà di formulazione ... la conformità ... ai principi del diritto internazionale, ai principi costituzionali, alle disposizioni comunitarie e allo Statuto.. tali pareri non sono vincolanti...”*

L'iniziativa legislativa spetta alla Giunta, a ciascun consigliere regionale, ad ogni consiglio provinciale, a dieci consigli comunali, al Consiglio delle autonomie locali (solo per alcune materie) ed agli elettori in numero di almeno cinquemila.

### **Consiglio delle autonomie locali**

Organo di consultazione e concertazione fra Regione ed enti locali, è composto dai Sindaci dei capoluoghi ed i Presidenti delle Province, membri di diritto, e da tre altri Sindaci e due Presidenti di comunità montane, una per ogni provincia.

Ha iniziativa legislativa ed esprime parere obbligatorio su alcuni atti all'esame del Consiglio che attengono al conferimento di funzioni amministrative, alla programmazione, organizzazione e gestione dei servizi pubblici, governo del territorio ed enti subregionali.

Non è prevista particolare forza per tali pareri.

### **Organi di garanzia**

È prevista la Consulta statutaria composta di tre giuristi eletti dal Consiglio regionale. Verifica l'ammissibilità dei referendum e, per richiesta, la conformità delle leggi regionali allo Statuto, si esprime sull'interpretazione dello Statuto in ordine ai conflitti fra poteri della Regione.

È previsto il Difensore civico regionale.

## PIEMONTE

La Commissione il 5 marzo 2004, ha approvato il testo di proposta del nuovo Statuto, dimostrando una rinnovata capacità di elaborazione, considerando che a novembre 2003 ancora non era stato approvato neanche un articolo. L'aula ha approvato l'articolato in prima lettura il 6 agosto 2004 ed in forma definitiva il 19 ottobre del 2004.

Il testo è composto da un preambolo in cui si ribadisce l'autonomia nell'ambito dell'unità ed indivisibilità della Repubblica e di 102 articoli divisi in otto titoli inerenti:

- I principi fondamentali, fra cui la Regione e principi generali quali la sussidiarietà, autonomia e partecipazione, salute, diritto all'abitazione e tutela del consumatore, diritti sociali, informazione, pari opportunità e rapporti con l'Europa.
- Le funzioni e gli organi della Regione, il Consiglio, Presidente e Giunta ed alcuni organi consiliari a rilevanza statutaria quali la Commissione consultiva per le nomine e la Consulta delle elette.
- La programmazione, il bilancio e la finanza.
- La partecipazione, sia quella popolare sia quella degli Enti locali, il referendum abrogativo, anche sui regolamenti, proposto da sessantamila elettori o tre Consigli provinciali o dieci Consigli comunali, il *referendum* consultivo. Il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro ed il Consiglio delle autonomie locali.
- Gli Istituti di garanzia, quali il Difensore civico, la Commissione di garanzia e quella per le pari opportunità e le garanzie per le opposizioni.



- L'organizzazione ed il personale.
- I rapporti con le altre istituzioni, fra cui spicca la previsione nello Statuto dei rapporti con la Conferenza Stato – Regioni, con obblighi di informazione in capo al Presidente della Giunta, e con la Corte dei conti.
- La revisione dello Statuto.

## **Il Consiglio regionale**

La composizione dell'Assemblea, in controtendenza rispetto alla generalità degli Statuti ed anche diversamente da quanto esitato dalla Commissione, si conferma di 60 membri. Vi è un Presidente ed un ufficio di presidenza composto di Presidente, due Vice presidenti e tre Segretari, in modo tale che sia tutelata l'opposizione. I componenti l'ufficio di presidenza durano in carica trenta mesi e sono rieleggibili.

La legge elettorale regionale, approvata a maggioranza dei tre quinti dei consiglieri, determina sia il sistema di elezione sia i casi di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza.

Fra i compiti, oltre a quelli che generalmente spettano a tutti i Consigli, di legislazione e di indirizzo e controllo della Giunta, figurano: la capacità regolamentare nelle materie di competenza esclusiva statale nel caso che detta facoltà sia delegata alle Regioni, la possibilità di autorizzare con legge la Giunta ad adottare regolamenti di delegificazione (che non riguarda le materie riservate alla legislazione e quelle a competenza concorrente), le funzioni di programmazione e nomina.

Nell'esercizio della potestà regolamentare la Regione deve rispettare l'autonomia degli Enti locali.

Può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta, nel qual caso, come in caso di rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie si ha lo scioglimento automatico del Consiglio (vige il principio del *simul, simul*).

Nell'Assemblea sono presenti sia le Commissioni permanenti, con funzioni referenti, redigenti e legislative sia i Gruppi consiliari. Possono essere istituite Commissioni speciali di indagine e d'inchiesta la cui presidenza è affidata all'opposizione. Ugualmente all'opposizione è riservata la Presidenza della Giunta per le elezioni. Rilievo statutario è stato riservato alla Commissione permanente programmazione e bilancio (art.34).

È prevista l'istituzione presso il Consiglio di una Commissione consultiva per le nomine, che si esprime sui requisiti delle nomine sia di competenza della Giunta sia del Consiglio, e di una Consulta regionale delle elette con vocazione di tutela e promozione delle pari opportunità (artt.37 38).

L'art. 42 prevede un'apposita sessione da tenersi ogni 31 maggio, per l'approvazione della legge comunitaria regionale tesa a adeguare la normativa a quella comunitaria.

Le deliberazioni sono adottate a maggioranza con la presenza in Consiglio della maggioranza degli eletti.

Hanno capacità di iniziativa legislativa i Consiglieri, la Giunta, gli elettori (ottomila, che possono anche proporre provvedimenti amministrativi, per la cui proposta sono previsti tempi contingentati) ed i Consigli degli Enti locali (ogni Consiglio provinciale, Consigli comunali in numero di almeno cinque o che rappresentino non meno di venticinquemila elettori).

Una norma essenziale, art. 48, stabilisce che, per la qualità della legislazione, le norme siano chiare e semplici.

Sono previste le prerogative dei consiglieri, fra cui l'immunità per le *“opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni”* (come da art.122 Cost.).

Possono rivolgere petizioni al Consiglio i cittadini, gli Enti locali ed i sindacati dei lavoratori o le organizzazioni di categoria.

Il regolamento del Consiglio garantisce alle minoranze: tempi adeguati per il dibattito, partecipazione a nomine ed elezioni, partecipazione a delegazioni e diritto di informazione (art. 94).

## **Il Presidente della Giunta e la Giunta regionale**

Il nuovo Statuto prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente contestualmente al Consiglio, in piena sintonia con l'art. 126 Cost.

Il Presidente ha potere di nomina e revoca di uno o più membri della Giunta, fra cui il Vice presidente, con obbligo di comunicazione al Consiglio.

La Giunta, che può essere composta anche di componenti tecnici, può comprendere un numero massimo di quattordici Assessori, oltre al Presidente stesso che ne è responsabile e ne dirige la politica.

Fra i poteri della Giunta, oltre alla redazione del bilancio annuale, della finanziaria e del documento di programmazione economica e finanziaria, predispone il disegno di legge comunitaria ed è di rilievo l'art.57 che prevede che possa *“in caso d'urgenza e sotto la propria responsabilità,*

*deliberare provvedimenti esclusivamente di carattere amministrativo di competenza del Consiglio”, nel presupposto che il Consiglio non possa essere convocato in tempo. Tali atti debbono poi essere ratificati dal Consiglio con una procedura analoga, nel rapporto Governo/Parlamento, che è un modo di rispondere a coloro che vorrebbero deliberazioni d’urgenza regionali, rimanendo però, legittimamente, nell’ambito amministrativo.*

Non compare la facoltà del Presidente di porre la questione di fiducia.

La carica di componente della Giunta è compatibile con l’esercizio delle funzioni di Consigliere regionale.

Il programma della Giunta non è approvato dal Consiglio ma allo stesso è illustrato dal Presidente nella prima seduta successiva alla nomina, insieme alla comunicazione della nomina degli Assessori.

Ogni anno la Giunta presenta lo stato di attuazione della programmazione ed il documento di programmazione economico ed il bilancio di previsione.

## **Organi a rilevanza statutaria**

### **Consiglio delle autonomie locali**

Organo di raccordo e consultazione fra Regione ed Enti locali, che ha sede presso il Consiglio, previsto dall’art.88.

Vi fanno parte i Presidenti delle Province ed i Sindaci delle città capoluogo, i rappresentanti degli Enti locali.

Esprime parere obbligatorio su alcuni atti all’esame del Consiglio: atti che riguardano gli Enti locali, il conferimento delle funzioni amministrative e

l'esercizio delle funzioni attribuite agli Enti locali, sulle proposte di bilancio e sugli atti di programmazione.

### **Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL)**

È organo che contribuisce all'elaborazione delle politiche di sviluppo della Regione (art.87).

### **Autorità di garanzia**

Ne sono previste alcune: ufficio del **Difensore civico**, autorità indipendente preposta alla tutela amministrativa dei cittadini, che riferisce annualmente al Consiglio.

La **Commissione di garanzia**, dietro richiesta qualificata, si esprime su applicazione e interpretazione delle norme statutarie, sulla lesione di una legge dello Stato delle competenze regionali al fine del ricorso alla Corte costituzionale, sulla coerenza statutaria di leggi e regolamenti, verifica ammissibilità e ricevibilità dei referendum (si noti che tale potere non è espressamente richiamato all'art.92 che prevede le attribuzioni, si tratta di un probabile refuso).

È composto di sette membri che durano in carica per sei anni e non sono rieleggibili: un magistrato a riposo, due Consiglieri regionali non in carica, due professori universitari di ruolo in materie giuridiche e due avvocati con almeno quindici anni di esercizio, eletti dal Consiglio regionale.

La **Commissione per le pari opportunità**, da istituire e regolamentare con legge regionale.

## PUGLIA

**L'Aula in seconda e definitiva deliberazione, il 5 febbraio 2004, ha approvato il testo del nuovo Statuto della Puglia, composto di 62 articoli inerenti:**

- principi generali (fra cui si segnala il diritto al benessere e la sicurezza dei cittadini, ispirandosi alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed alla nostra Costituzione – è previsto il principio della parità fra i sessi – è previsto Bari capoluogo, città metropolitana);
- compiti e finalità della Regione;
- partecipazione. In cui è distinta in un apposito capo la partecipazione popolare (iniziativa popolare con 15 mila firme con progetti che non decadono in caso di scadenza o scioglimento del Consiglio, petizione su questioni di interesse collettivo e *referendum* statutario, abrogativo e consultivo);
- organi della Regione;
- organi a rilevanza statutaria (Consiglio delle Autonomie locali, Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale, le Autorità di garanzia, il Consiglio statutario);
- ordinamento amministrativo;
- ordinamento in materia di programmazione, bilancio, finanza, contabilità;

- demanio, patrimonio e tesoreria.

## **Il Consiglio regionale**

La composizione dell'Assemblea ascende da 60 a 70 membri. Vi è un Presidente ed un ufficio di presidenza composto di Presidente, due Vice presidenti e due Segretari. Il Presidente o un Vice ed un segretario sono riservati all'opposizione. I componenti l'ufficio di presidenza sono passibili di rimozione (non più sfiducia, termine usato nella bozza della Commissione ed ora sostituito) per mezzo di mozione di decadenza per gravi motivi.

La legge elettorale regionale, approvata a maggioranza assoluta dei consiglieri, determina sia il sistema di elezione sia i casi di ineleggibilità ed incompatibilità.

Fra i compiti, oltre a quelli che generalmente spettano a tutti i Consigli, figurano: l'approvazione di un "*piano di sviluppo generale*" e la delibera delle nomine anche se con una formula più restrittiva rispetto alla bozza deliberata dalla Commissione.

Può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta, nel qual caso, come in caso di rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie comportano lo scioglimento del Consiglio. Vige il principio del *simul, simul*

Nell'Assemblea sono presenti sia le Commissioni permanenti, con funzioni referenti, consultive, legislative, redigenti e di controllo, sia i Gruppi consiliari. Possono essere istituite Commissioni di indagine e d'inchiesta la cui presidenza è affidata all'opposizione.

Le deliberazioni sono adottate a maggioranza con la presenza in Consiglio della maggioranza degli eletti. In caso di materie tributarie e di bilancio è richiesta, però, la deliberazione a maggioranza assoluta.

Sono previste le prerogative dei consiglieri, fra cui l'immunità per le *“opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni”* (come da art.122 Cost.). Oltre all'iniziativa legislativa è prevista la capacità di interrogazione, interpellanza e mozione.

## **Il Presidente della Giunta e la Giunta regionale**

Il nuovo Statuto prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente contestualmente al Consiglio, in piena sintonia con l'art. 126 Cost.

Il Presidente ha potere di nomina e revoca di uno o più membri della Giunta. Fra i poteri del Presidente è di rilievo il punto g dell'art.42 che prevede che egli possa *“adottare ordinanze di necessità e provvedimenti di urgenza salvo ratifica della Giunta regionale”*, che è un modo di rispondere a coloro che vorrebbero decreti legge regionali, rimanendo però, legittimamente, nell'ambito amministrativo.

Il Presidente riferisce, ogni anno, al Consiglio sullo stato di attuazione del piano di sviluppo regionale.

Non compare più la facoltà del Presidente di porre la questione di fiducia, come era previsto nella bozza di Statuto licenziata dalla Commissione.

La Giunta regionale sarà composta, oltre che dal Presidente da un numero di componenti, compreso



il Vice Presidente, non superiori ad un quinto dei Consiglieri regionali.(14).  
La carica di componente della Giunta è compatibile con l'esercizio delle funzioni di Consigliere regionale.

Il programma della Giunta non è approvato dal Consiglio ma si fa capire che il Consiglio lo fa proprio approvando l'indirizzo politico regionale.

Spetta alla Giunta la potestà regolamentare, sui regolamenti vi è il parere preventivo ed obbligatorio, ma non vincolante delle Commissioni consiliari competenti per materia (parere da dare entro 30 giorni altrimenti scatta la regola del silenzio – assenso).

## **Organi a rilevanza statutaria**

### **Consiglio delle autonomie locali**

Organo di raccordo e consultazione permanente fra Regione ed enti locali, che ha sede presso il Consiglio.

Organo di rappresentanza e partecipazione delle autonomie locali.

Rispetto al progetto deliberato dalla Commissione, questo Consiglio appare con poteri affievoliti, rinviando il tutto alla legge regionale da approvare entro 60 giorni dall'approvazione dello Statuto.

È chiamato a svolgere un'importante ed innovativa funzione nella verifica dell'applicazione del principio di sussidiarietà (è stata al riguardo definita la *sentinella*).

(Nel progetto della Commissione esprimeva parere obbligatorio ma non vincolante su alcuni atti all'esame del Consiglio, riparto delle competenze fra Regione ed Enti locali o fra Enti locali, istituzione di enti regionali,

programma di sviluppo regionale, Dpef regionale e leggi tributarie e finanziarie ed in caso di parere contrario il Consiglio regionale e le Commissioni dovevano esprimersi a maggioranza assoluta dei Consiglieri).

### **Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale.**

È organo consultivo della Regione; ne fanno parte delegati delle autonomie funzionali, delle organizzazioni sindacali e di categoria, dei rappresentanti dei consumatori e del terzo settore.

La Conferenza si riunisce in due sessioni annuali per esprimere pareri, indirizzi e proposte ed ha il compito di monitorare l'efficacia delle politiche regionali.

Formula proposte e pareri in materia di programmazione, sulla finanziaria e collabora alla redazione del documento di valutazione dell'efficacia, efficienza ed economicità delle azioni programmate, anche attraverso il monitoraggio dei bilanci della Regione e degli enti e delle aziende ad essa collegate.

### **Consiglio statutario regionale**

Si esprime su applicazione e interpretazione delle norme statutarie, verifica ammissibilità e quorum dei referendum e le capacità di soggetti non pubblici a cui la Regione intende affidare compiti pubblici.

È composto di tre Consiglieri regionali non in carica e due esperti in materie giuridiche eletti dal Consiglio regionale.

## **Autorità di garanzia**

Ne sono previste alcune, da istituire con legge regionale, tra cui: l'Ufficio di Difesa civica, il Consiglio generale dei pugliesi nel mondo, il Comitato per l'informazione e la comunicazione.

## TOSCANA

La Commissione, a suo tempo, ha elaborato un testo, con molteplici opzioni da discutere per poi essere trasmesso all'Aula del Consiglio, molti dei nodi emersi (forma di governo e poteri del Consiglio) sono stati politicamente sciolti dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari tenutasi il 20 gennaio 2004, ciò ha facilitato il lavoro del Consiglio che ha così potuto approvare con una larghissima maggioranza “*trasversale*” a tutte le forze politiche, lo Statuto in I lettura, in data 6 maggio 2004 ed in forma definitiva il 19 luglio del 2004.

Nel periodo di tempo intercorso fra le due letture da parte del Consiglio, sono sorte alcune perplessità in ordine ad alcune dizioni contenute, massimamente, fra le finalità principali della Regione. Per chiarire i dubbi emersi il Consiglio, contestualmente all'approvazione definitiva dello Statuto, ha approvato (con la sola opposizione del gruppo dell'UDC) una risoluzione in cui ha chiarito che la Regione Toscana ritiene sovraordinati e intangibili i principi della Costituzione, fra cui “*l'unità ed indivisibilità della Repubblica*”, con riferimento al federalismo, e la ripartizione delle competenze, prima di tutto in materia legislativa ex art. 117 Cost., che vedono riservate alla competenza primaria dello Stato la “*tutela dell'ambiente ... tutela dei beni culturali e del patrimonio storico ed artistico, così come non toccano le attribuzioni statali relative alla disciplina ed agli effetti civili delle forme di convivenza*”. Proprio quest'ultimo aspetto aveva suscitato, solo ad alcuni in verità, maggiori perplessità politiche, in quanto era sembrata troppo ampia la dizione del punto h dell'art.4 che individua, fra le finalità della Regione, “*il riconoscimento delle altre (rispetto alla famiglia) forme di convivenza*”. La

critica investiva il concetto del “riconoscimento” che appariva, ingenerosamente, un passo troppo forte rispetto alla mera tutela.

Il testo è composto di 82 articoli inerenti:

- la Regione Toscana (territorio, principi ed un lungo elenco di finalità generali);
- organi della Regione (Consiglio regionale, Presidente della Giunta e Giunta);
- fonti normative regionali (Statuto, leggi e regolamenti);
- amministrazione regionale;
- organi di tutela e garanzia;
- sistema delle autonomie (fra cui sussidiarietà, autonomie funzionali e Consiglio delle autonomie locali);
- rapporti istituzionali, con altre Regioni, Stato, Europa ed internazionali;
- partecipazione (fra cui iniziativa popolare, *referendum* abrogativo e consultivo);
- norme finali e transitorie.

Il 3 agosto del 2004, in un Consiglio dei Ministri convocato praticamente soltanto per discutere di questo Statuto, il Governo, non considerando probabilmente sufficiente la risoluzione integrativa del Consiglio, ha deliberato, con forti contrasti, di impugnare il testo di fronte alla Corte evidenziando presunte illegittimità in 11 punti dell’articolato che hanno principalmente investito le Finalità stabilite nello Statuto, con le seguenti motivazioni:

1. L'art. 3 ove prevede la “*promozione*” del voto agli immigrati contrasta sia con l'art.48 Cost. che riserva l'elettorato attivo ai soli cittadini italiani, sia con l'art.117 Cost. che riserva allo Stato la competenza in materia di organi dello Stato e leggi elettorali e, inoltre, limita la potestà di iniziativa legislativa regionale riconosciuta dall'art.121 della nostra Costituzione.

2. L'art. 4 ove prevede fra le varie finalità “*il riconoscimento delle altre forme di convivenza*” ritenendo questa una competenza che non appartiene alla fonte statutaria ma è riservata allo Stato in materia di “*ordinamento civile*”, come stabilito dall'art. 117 Cost. appare, inoltre, violato l'art. 29 Cost. che recita: “*la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio*” escludendo, implicitamente, il riconoscimento giuridico di altre e diverse forme di convivenza. È una questione etico – sociale la cui portata e valenza è dimostrata dal fatto che in più di uno Statuto ricorrono previsioni analoghe (ad esempio l'Umbria) a questa ora *sub iudice* e tutte hanno provocato una lacerazione fra i difensori del concetto tradizionale di famiglia e coloro che, sollecitati dalle modificazioni culturali, si aprono alle nuove forme di convivenza.

3. Sempre fra le finalità previste dall'art. 4 figura alla lettera *l*, la “*tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto per gli animali*”, in aperto conflitto con la competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117 Cost., in materia di “*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*”.

4. Analogo ragionamento è compiuto per la seguente previsione dell'art. 4 lettera *m*, della finalità della “*tutela del patrimonio storico, artistico e paesaggistico*”.

5. Sempre fra le finalità risultano, infine, “*promozione dello sviluppo economico*”, “*valorizzazione della libertà di iniziativa economica*” e “*promozione della cooperazione*”, tutte materie che appaiono attribuite allo Stato centrale in ordine alla tutela della concorrenza ed all'ordinamento civile.

6. È, poi, impugnata la previsione dell'art. 32 in cui è disposto che il programma di governo viene approvato dal Consiglio entro 10 giorni dalla sua illustrazione, nulla precisando su quanto potrebbe accadere in caso di mancata approvazione e potendo, tali fatti conseguenti, configgere con la legittimazione popolare diretta del Presidente della Giunta.

7. È impugnato il diritto di accesso agli atti amministrativi senza obbligo di motivazione e la mancata obbligatorietà di motivare gli atti amministrativi regionali meramente esecutivi.

8. È invasiva dell'autonomia degli Enti locali la previsione contenuta nell'art. 63 in cui si stabilisce che, “*nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie*”, la legge regionale può disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite agli Enti locali stessi.

9. Esorbitante la potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di federalismo fiscale, quindi in contrasto con l'art. 119 Cost., è la capacità della legge regionale di disciplinare i tributi propri degli Enti locali, salva la possibilità per questi di istituirli. Il sistema tributario degli Enti locali non rientra, infatti, fra le competenze regionali.

10. L'art.70, in materia di attuazione degli atti comunitari, contrasta (o meglio non contempla) le procedure stabilite in materia dalla legge dello Stato applicativa dell'art.117 comma 5 Cost.

11. L'ultimo rilievo investe la previsione che il referendum abrogativo sia approvato se partecipa alla consultazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali, mentre l'art.75 Cost., come noto, richiede la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto al voto.

Molte argomentazioni appaiono capziose e, in alcuni casi, lesive dell'autonomia statutaria mentre in altri paiono confondere finalità statutarie, che possono esser perseguite nei modi più diversi e non in violazione di norme di legge, con competenze legislative. La più forte questione politica appare il riconoscimento delle "*altre forme di convivenza*", che pure ha riscontro in molteplici realtà e che, inoltre, è stata compresa in un articolato difeso dalla grande maggioranza delle forze espresse in Consiglio, come dimostrato anche dalla seguente risoluzione approvata dal Consiglio dopo alcuni incontri informali con il Governo.

## **Il Consiglio regionale**

l'Assemblea si prevede sia composta di 65 Consiglieri (fra cui il Presidente della Giunta) a fronte dei precedenti 50. E' opportunamente stata espunta dal testo originario della Commissione, la previsione di alcuni principi generali per la legge elettorale regionale che sembravano invasivi dell'autonomia legislativa garantita dalla Costituzione.

Il Consiglio delibera a maggioranza dei componenti con voto favorevole della maggioranza dei votanti.



Sono previsti Presidente, che dura in carica trenta mesi ed è rieleggibile, ed un ufficio di presidenza composto da due Vicepresidenti e quattro Segretari, anch'essi in carica per trenta mesi e rieleggibili.

Sono stabilite le prerogative dei consiglieri, eletti senza vincoli di mandato, fra cui l'immunità per le *“opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni”* (art. 122 Cost.). I consiglieri hanno diritto a presentare interrogazioni, interpellanze, mozioni, ordini del giorno.

L'art. 10 tutela il ruolo delle opposizioni (minoranze), garantito sia dal Presidente sia dal regolamento nel prevedere la programmazione dei lavori e l'assegnazione degli incarichi istituzionali di garanzia. È inoltre previsto un *“portavoce dell'opposizione”*.

Il Consiglio, fra le altre sue funzioni, approva il programma di governo (nulla è detto per quanto dovrebbe accadere in caso di mancata approvazione).

Nell'Assemblea sono presenti sia le Commissioni permanenti, con funzioni referenti, redigenti, consultive e di controllo, sia le Commissioni speciali (d'inchiesta), sia i Gruppi consiliari (composti di regola minimo da due membri che possono diventare uno). Di rilievo è la previsione contenuta all'art. 45 in cui si stabilisce che le Commissioni *“esercitano controlli preventivi e di fattibilità sulle proposte di legge e promuovono la valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari”*.

L'iniziativa legislativa appartiene ai Consiglieri, della Giunta ed al popolo. La potestà regolamentare è principalmente della Giunta, che è tenuta a ricevere un parere obbligatorio da parte della Commissione consiliare competente che può esprimersi entro 30 giorni, mentre spetta al Consiglio in caso di regolamenti delegati dallo Stato.

Interessante è l'art.44 che tratta della qualità delle fonti normative che devono essere organiche, chiare e di semplice produzione nell'ambito della "tutela della certezza del diritto", pena l'improcedibilità per le proposte di legge che non rispondano a tali principi.

## **Il Presidente della Giunta e la Giunta regionale**

Nel nuovo Statuto è stabilita, quale forma di governo, l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente contestualmente al Consiglio. In sintonia con l'art. 126 Cost., l'art. 33 punto 6 dello Statuto prevede che *"la cessazione anticipata del Presidente comporta le dimissioni della Giunta e, nei casi previsti dalla Costituzione, lo scioglimento del Consiglio, con l'indizione entro tre mesi di nuove elezioni"*.

Nella prima seduta del Consiglio il Presidente presenta la Giunta ed il programma che è approvato entro dieci giorni dalla sua illustrazione (ripetiamo che nulla è detto per il caso di mancata approvazione e questo nostro rilievo ha trovato posto anche nel ricorso del Governo).

Il Presidente ha potere di nomina e revoca dei membri della Giunta, dandone comunicazione motivata al Consiglio.

Il Consiglio può sempre, con mozione motivata, esprimere il *"non gradimento"* nei confronti di uno o più assessori, a cui deve far seguito una risposta motivata del Presidente, entro venti giorni.

È previsto, fra gli altri, il potere del Presidente di adottare *"i provvedimenti d'urgenza di competenza regionale previsti dalla legge"*.

La Giunta regionale sarà composta, oltre che dal Presidente da un numero di componenti, non inferiore ad otto e non superiore a quattordici, fra i quali il Presidente nominerà un Vice.

La nomina ad Assessore comporta la sospensione di diritto dall'incarico di Consigliere regionale e la sostituzione con un supplente (art.35), ciò non vale per il Presidente della Giunta che permane nel ruolo di Consigliere salvo alcune limitazioni opportune quali, ad esempio, il non poter far parte delle Commissioni (art.18 punto 5) ed il non partecipare all'elezione del Presidente del Consiglio e dell'Ufficio di presidenza (art.31 punto 3).

La Giunta nomina gli organi di amministrazione degli enti dipendenti della Regione, diversamente le nomine agli organismi di rappresentanza e controllo in tali enti sono fatte dal Consiglio nel rispetto delle minoranze.

### **Fonti normative**

Dall'elenco delle fonti normative regionali, Statuto leggi e regolamenti, sono state cancellate le "*leggi organiche*", regionalmente subordinate solo allo Statuto, sorta di leggi – quadro regionali previste nel testo approvato dalla Commissione.

La Giunta approva i regolamenti di attuazione di leggi regionali e di atti e norme comunitarie. Il Consiglio approva i regolamenti delegati dallo Stato. È prevista per certezza e chiarezza delle norme, la compilazione di testi unici sia legislativi sia regolamentari e, quale particolarità, è previsto che entrambi possano essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.

Come già segnalato, particolare riguardo è riservato alla qualità della legislazione con prescrizione di clausole per valutare l'impatto della legislazione, con un ruolo riservato alle Commissioni regionali e con la possibilità per il Presidente, di dichiarare improcedibili le proposte di legge che non osservano le disposizioni a tutela della qualità.

## **Organi a rilevanza statutaria**

### **Consiglio delle autonomie locali**

Ai sensi dell'art.66 è istituito presso il Consiglio, con funzioni consultive e di proposta anche legislativa.

Esprime parere obbligatorio sul bilancio, sugli atti di programmazione ed in materia di attribuzioni e competenze agli enti locali. Nel caso in cui il Consiglio voglia disattendere tale parere è tenuto a motivare tale decisione.

Concorre alla nomina o alla designazione, dei rappresentanti degli enti locali negli organismi regionali e può proporre al Presidente della Giunta il ricorso alla Corte costituzionale contro leggi dello Stato.

### **Commissione per le pari opportunità, Difensore civico, Conferenza permanente delle autonomie sociali.**

La Commissione, prevista dall'art. 55, con funzione consultiva di controllo di proposta e monitoraggio, è istituita presso il Consiglio regionale.

Il Difensore civico, art. 56, è nominato dal Consiglio a maggioranza qualificata, dura in carica sei anni e non è rieleggibile.

L'art. 61 prevede la Conferenza permanente delle autonomie sociali che è una sorta di Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, con sede presso il Consiglio, svolge funzioni consultive nei confronti del Consiglio per gli atti della programmazione economica, sociale e territoriale e collabora alla verifica degli esiti delle politiche regionali.

## **Collegio di garanzia**

Previsto all'art. 57 ha sede presso il Consiglio, si esprime sulla rispondenza delle fonti regionali allo Statuto ed il suo parere negativo comporta il riesame della fonte. Dirime in via stragiudiziale conflitti tra gli organi della Regione. Si pronuncia sull'ammissibilità dei *referendum* popolari.

È composto di sette membri, “*di alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico*” nominati con delibera consiliare con una maggioranza dei tre quarti.

Giudica sulla regolarità e sull'ammissibilità dei referendum.

## **Partecipazione**

È prevista sotto varie forme, con richiamo sia ai cittadini, sia ai residenti, sia ai soggetti sociali organizzati, nel dovere di informazione per la Regione: l'iniziativa popolare, che spetta a cinquemila elettori, tre consigli comunali, un consiglio provinciale, la città metropolitana ed al Consiglio delle autonomie locali. Tale proposta deve essere votata dal Consiglio entro nove mesi.

Il referendum abrogativo di una legge o di un regolamento regionale, può essere promosso da quarantamila elettori, è richiesta la partecipazione al voto della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali. È poi previsto il referendum consultivo, su proposta di trentamila elettori o dei due terzi del Consiglio.

Di rilievo il riconoscimento dei “*partiti politici*” quali “*strumenti fondamentali della partecipazione*”.

## UMBRIA

Dopo un lungo periodo durante il quale sono state ascoltate tutte le rappresentanze della società umbra, la Commissione statuto, con la consulenza di tecnici, ha approvato una bozza, che l'assemblea ha approvato, in prima lettura, il 2 aprile 2004 ed in via definitiva il 29 luglio 2004.

La forma di governo scelta a larga maggioranza (DS, FI, AN, SDI, Margherita) è quella dell'elezione diretta del Presidente della Regione.

Il testo dello Statuto, composto di 85 articoli, comprende i seguenti Titoli:

- principi generali;
- principi programmatici (fra cui la tutela dei consumatori, la parità e la comunità familiare);
- partecipazione popolare (*referendum* consultivo e abrogativo);
- rapporti Regione Enti locali;
- ordinamento amministrativo (titolo più snello e meno dettagliato rispetto alla bozza della Commissione, è probabile che su tale ben fatta semplificazione, abbia influito il ricorso del Governo contro le norme dello Statuto calabrese relative alla dirigenza regionale);
- sistema delle fonti;
- organi della Regione;
- risorse bilancio e patrimonio (è interessante rilevare la previsione dell'istituto della perequazione per opera della Regione "a favore degli enti territoriali che presentino minore capacità fiscale");
- organi di garanzia;
- revisione dello Statuto;
- disposizioni transitorie e finali.

Non è applicabile per analogia la deroga prevista per il Governo centrale dall'art. 76 della Costituzione. Questa tesi, è bene sottolinearlo, contrasta con poteri analoghi previsti in gran parte dei nuovi Statuti regionali, come dimostrato in questa nostra ricognizione.

Terzo rilievo mosso è quello che riguarda l'incompatibilità per gli Assessori (si veda meglio il successivo paragrafo relativo alla Giunta) che violerebbe l'art. 122, I comma, della Costituzione che riserva la legislazione elettorale ed esplicitamente "i casi di incompatibilità" alla legislazione regionale nell'ambito della normativa statale quadro (legge n. 165 del 2 luglio 2004).

Ultimo rilievo è quello mosso all'art. 82 che, prevedendo che la Commissione di garanzia possa esprimere un parere sulla conformità allo Statuto di leggi e regolamenti parlamentari, ingenera il dubbio che possa trattarsi di un sindacato di una norma perfetta, *"conferendo ad un organo amministrativo un inammissibile potere di sindacato su leggi e regolamenti già definitivamente adottati dagli organi competenti"*.

## **Il Consiglio regionale**

L'Assemblea ascende dai precedenti 30 membri a 36 oltre al Presidente, in tal senso era già emersa in Commissione una larga intesa (Margherita, DS, UDC, SDI, Democratici).

Il Consiglio regionale ha potestà legislativa e funzioni d'indirizzo e controllo. Delibera a maggioranza purché sia presente la maggioranza dei propri componenti.

Svolge un'interessante attività di determinazione annuale della programmazione delle intese con gli altri soggetti istituzionali (Stati esteri,

Nel Consiglio dei Ministri del 3 settembre il Governo, esercitando la potestà prevista dall'art.123 della Costituzione, ha impugnato lo Statuto su quattro punti.

Il Governo, innanzitutto, contesta la legittimità dell'art. 9 che, dopo una leggera modifica in fase di *drafting*, tesa proprio ad evitare contestazione, è intitolato "*Famiglie. Forme di convivenza*". Anche questa formulazione è ritenuta dal Governo "*di ambigua genericità ed indiscriminata estensione*", lasciando aperta la possibilità che si vada oltre le convivenze more uxorio, limite per il riconoscimento delle convivenze nell'attuale ordinamento e violando in tal modo l'art.117 II comma lettera I della Costituzione che riserva allo Stato la regolamentazione dell' "*ordinamento civile*" e, nell'ipotesi che conduca ad un riconoscimento delle convivenze fra soggetti del medesimo sesso, contrasti anche con le norme fondamentali della prima parte della nostra Costituzione, che ne costituiscono "*lo spirito*" come ebbe modo di dire la Corte, contenute nell'art. 2 e nell'art. 29 che riconosce e tutela i diritti della famiglia quale "*società naturale fondata sul matrimonio*". Peraltro, tale norma è certamente "*estranea ai contenuti necessari degli Statuti regionali di cui al comma 1 dell'art.123*", non avendo collegamento diretto con interessi regionali, muovendosi soltanto in "*una vaga dimensione libertaria*", sempre per usare le parole del ricorso.

Altro punto del ricorso, che contesta gli art. 39 e 40, inferisce il potere della Giunta di compiere atti di delegificazione e redazione di Testi unici previa delega consiliare. Proprio tale delega legislativa è avversata in quanto, trattandosi di un'interferenza del potere esecutivo nell'attività del legislatore non espressamente autorizzata quale deroga da norma costituzionale che, invece, al riserva al Consiglio, contrasterebbe con il principio di separazione dei poteri riportato dall'art. 121 della Costituzione.



Governo centrale, altre Regioni e realtà interne al territorio umbro), in accordo con la relazione sull'attuazione del programma che svolge ogni anno il Presidente della Regione.

Fra le altre attribuzioni, il Consiglio determina indirizzi ed obiettivi prioritari per il programma di governo presentato dal neo-presidente, delibera le nomine che ha attribuite, esercita la potestà regolamentare delegata dallo Stato.

Sono previsti un Presidente ed un Ufficio di Presidenza (che assume anche le funzioni e la qualifica della Giunta per le elezioni) in cui siedono, oltre al Presidente, due Vice Presidenti e due Segretari. I componenti l'Ufficio di Presidenza durano in carica 30 mesi e sono rieleggibili.

Le Commissioni possono essere permanenti, d'inchiesta e speciali. Le permanenti possono riunirsi in sede istruttoria, referente o redigente oltre che di controllo sull'attuazione delle leggi e sull'azione dell'amministrazione regionale.

I Gruppi sono, di regola, composti di almeno tre membri.

È previsto il Comitato per la legislazione che valuta qualità ed efficacia dei testi normativi.

Sono indicate le prerogative dei consiglieri, fra cui l'immunità per le *“opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni”* (art.122 Cost.).

Un apposito articolo (art.49) è dedicato allo Statuto dell'opposizione, in cui è previsto che il regolamento garantisca l'attività di proposta critica e controllo delle minoranze.

I disegni di legge di iniziativa popolare non decadono con lo spirare della legislatura.

Il Consiglio può, con apposita legge in cui fissa i principi generali, autorizzare la Giunta a disciplinare per regolamento singole materie o alla redazione di progetti di Testi Unici che dovranno essere sottoposti all'approvazione finale del Consiglio.

## **Il Presidente della Giunta e la Giunta regionale**

Il Presidente, che non può essere confermato per oltre due mandati di seguito, è scelto per elezione diretta e popolare, il suo nominativo è indicato con voto congiunto ad una lista. Il Presidente è membro di diritto del Consiglio regionale, ha potere di nomina e revoca di uno o più membri della Giunta, fra i quali indica anche il Vice Presidente. La Giunta è presentata al Consiglio insieme al programma di governo.

Norma particolare è quella contenuta nel punto 3 dell'art. 64 in cui si stabilisce che in caso di dimissioni volontarie del Presidente per motivi non personali, questi debba motivarle di fronte al Consiglio che può, a maggioranza assoluta, invitarlo a recedere da tale suo intendimento. *“Entro quindici giorni il Presidente comunica davanti al Consiglio se intende confermare le dimissioni o recedere dalle stesse”*. I fatti permetteranno di giudicare se, come potrebbe sembrare, tale procedura potrà permettere una gestione più trasparente e proficua dell'eventuali crisi della maggioranza.

L'elezione diretta del Presidente trova un punto di riequilibrio nel rapporto tra gli organi, poiché lo Statuto conferisce al Consiglio il potere di determinare gli obiettivi ritenuti prioritari nella realizzazione del Programma di governo, prevede la mozione di censura nei confronti degli Assessori ed obbliga il Presidente della Regione a presentare al Consiglio una relazione annuale sullo stato di attuazione del programma, avendo cura

di indicare quanto realizzato degli obiettivi fissati dal Consiglio. Sempre di fronte al Consiglio il Presidente rassegna le sue dimissioni.

Sono rispettati gli obblighi imposti dall'art. 126 della Costituzione relativamente al principio del *simul, simul*.

La Giunta regionale sarà composta dal Presidente e da un numero massimo di nove Assessori, fra i quali *“dovrà essere garantita una presenza equilibrata di uomini e donne”*. La carica di assessore è incompatibile con quella di Consigliere, ma nel caso in Giunta siedano Consiglieri eletti, vige per loro il principio di incompatibilità con supplenza alla francese, ossia mantengono il diritto ad essere riassunti nella carica se, entro la fine della legislatura, dovessero uscire dalla Giunta.

### **Consiglio delle autonomie locali**

Organo di consultazione della Regione in cui è previsto debbano sedere sia i rappresentanti degli esecutivi sia i rappresentanti dei consigli, esprime parere obbligatorio ma non vincolante su alcuni atti all'esame del Consiglio che attengono alla programmazione regionale, al bilancio ed a tutte le questioni relative agli Enti locali.

In caso di parere contrario, per *“atti che riguardano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze dei Comuni e delle Province”*, il Consiglio regionale deve esprimersi a maggioranza assoluta dei Consiglieri.

### **Organi di garanzia**

È prevista la **Commissione di garanzia statutaria**, i cui componenti sono nominati dal Consiglio, con il compito di verificare l'ammissibilità dei

*referendum* e, per richiesta del Presidente della Giunta o di quello del Consiglio o di un terzo dell'Assemblea, esprime un parere sulla conformità delle leggi e dei regolamenti regionali allo Statuto e sull'interpretazione delle norme dello Statuto. In forza di tale parere, l'organo competente è, però, tenuto soltanto a riesaminare l'atto.

È previsto il **Difensore civico** regionale, anch'esso di nomina consigliere.

## VENETO

Dopo aver incontrato alcune difficoltà, alla fine di luglio del 2003 si è nuovamente attivata la Commissione statuto del Consiglio veneto, che ha cominciato a lavorare su cinque diverse proposte ed ha convenuto uno schema del nuovo Statuto.

La Commissione valutata attentamente la sentenza della Corte costituzionale n. 2/2004 relativa allo Statuto calabrese e la legge di attuazione dell'art. 122 della Costituzione, la n. 165 del 2 luglio 2004, ha proceduto ad audizioni delle realtà economico – sociali territoriali di ogni provincia, che hanno riguardo alle differenze di ogni realtà, in special modo della provincia di Belluno che presenta peculiarità frontaliere e geomorfologiche.

In data 7 agosto 2004 la Commissione ha licenziato un testo che da settembre 2004 è andato al vaglio del Consiglio per la prima lettura per poi, visti i contrasti emersi durante il dibattito, il giorno 8 di ottobre l'articolato è nuovamente tornato in Commissione .

L'articolato è composto da 66 articoli così suddivisi:

- **I principi fondamentali ed i diritti, fra cui si evidenzia il ruolo di Venezia città metropolitana e principi generali quali eguaglianza e solidarietà, lavoro e famiglia, autonomia e partecipazione, salute, informazione e, possibili dolenti note, l'integrazione istituzionale dei cittadini stranieri e la tutela e valorizzazione del patrimonio artistico.**
- **La partecipazione, sia quella popolare sia quella degli Enti locali riconosciuti nella loro autonomia secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione delle funzioni. Petizioni. Il referendum abrogativo, anche sui regolamenti ed atti amministrativi generali,**

proposto da trentamila elettori (non è prevista l'iniziativa degli Enti locali), il referendum consultivo. Il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro ed il Consiglio delle autonomie locali.

- **Autonomia della Regione, autonomia amministrativa dei Comuni ed eventuale potere sostitutivo in caso di inerzia o inadempienza. (Di rilievo la specialità riconosciuta alla Provincia di Belluno, quale realtà transfrontaliera interamente montana, abitata da significative minoranze linguistiche).**
- **Gli organi della Regione (il Consiglio, Presidente e Giunta).**
- **La funzione legislativa.**
- **Il bilancio, il demanio ed il patrimonio.**
- **L'organizzazione della Regione (oltre che amministrativa anche con la partecipazione o la costituzione di società commerciali che, se a prevalente partecipazione regionale, possono ottenere diritto di servizi aventi carattere imprenditoriale).**
- **Gli Organi di garanzia (il Difensore civico, la Commissione di garanzia statutaria ed il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza).**
- **Le disposizioni transitorie e finali.**

## **Il Consiglio regionale**

Organo legislativo di indirizzo e controllo della Regione, ha anche la potestà regolamentare ad esclusione dei casi in cui questa sia espressamente riservata dalla legge alla Giunta.

La determinazione del numero dei consiglieri è lasciata alla legge elettorale regionale, che deve essere approvata a maggioranza assoluta del Consiglio

e che, nei limiti della Costituzione e della legge quadro statale, la n. 165 del 2004, determina sia il sistema di elezione sia i casi di ineleggibilità, incompatibilità sia dei Consiglieri sia del Presidente della Giunta.

Vi è un Presidente ed un ufficio di presidenza composto di Presidente, due Vice presidenti e due Segretari, in modo tale che sia tutelata l'opposizione. I componenti l'ufficio di presidenza durano in carica l'intera legislatura, purché non sia approvata una mozione di decadenza presentata dalla maggioranza del Consiglio, il che determina la cessazione dalla carica.

Sono previste le prerogative dei consiglieri, interrogazioni ed interpellanze per cui la risposta è obbligatoria, mozioni, potestà conoscitiva sull'attività dell'amministrazione regionale, con diritto di accesso, e, liberi da mandato imperativo, i Consiglieri godono dell'immunità per le *"opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni"* (come da art.122 Cost.).

In Consiglio sono presenti sia le Commissioni permanenti, con funzioni referenti e, su loro proposta e con autorizzazione del Consiglio, redigenti, sia i Gruppi consiliari. Possono essere istituite Commissioni speciali di studio o d'inchiesta, queste ultime sono istituite con il voto favorevole dei due quinti dei componenti del Consiglio.

Il regolamento del Consiglio garantisce alle minoranze il pieno svolgimento delle proprie competenze con particolare riguardo a: programmazione dei lavori con tempi adeguati per il dibattito, rappresentanza nelle nomine dipendenti dalla Regione e la possibilità di nominare un portavoce (art. 43).

Le deliberazioni sono adottate a maggioranza con la presenza in Consiglio della maggioranza degli eletti, con voto palese ferma la possibilità di tre consiglieri di chiedere la votazione per appello nominale.

Può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta, con mozione motivata sottoscritta da un quinto dei componenti approvata con voto palese a maggioranza assoluta, nel qual caso, come in caso di rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie si ha lo scioglimento automatico del Consiglio (vige il principio del *simul, simul*).

Hanno capacità di iniziativa legislativa i Consiglieri, la Giunta, gli elettori in numero di cinquemila, il Consiglio delle Autonomie locali ed il C.R.E.L. ed i Consigli degli Enti locali (ogni Consiglio provinciale, Consigli comunali dei capoluoghi di provincia, delle Città metropolitane che rappresentino non meno di diecimila abitanti –N.B. : non elettori ma abitanti).

Le iniziative legislative popolari non decadono con la fine della legislatura. L'ultimo comma dell'art.53 opportunamente ricorda che *“ogni legge regionale che importi nuove o maggiori spese o minori entrate deve indicare i mezzi per farvi fronte”*.

*“Tutti”* possono rivolgere petizioni o osservazioni su atti al Consiglio o agli altri Organi regionali per richiedere interventi (art.13).

## **Il Presidente della Giunta e la Giunta regionale**

Il nuovo Statuto prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente contestualmente al Consiglio, in piena sintonia con l'art.126 Cost.



Il Presidente, che è componente di diritto del Consiglio, ha potere di nomina e revoca di uno o più membri della Giunta, fra cui il Vice presidente, con obbligo di comunicazione al Consiglio.

Fra i suoi poteri figura la potestà di adottare *“i provvedimenti contingibili ed urgenti previsti dalla legge e, ove non sia disposto diversamente, i provvedimenti sostitutivi di competenza della Regione”* (art.48).

La Giunta, che può essere composta anche di componenti tecnici, è composta da un numero massimo di componenti pari ad un quinto dei Consiglieri regionali e comunque non oltre numero massimo di quattordici Assessori, oltre al Presidente stesso che ne è responsabile e ne dirige la politica.

Non compare la facoltà del Presidente di porre la questione di fiducia né si parla di obblighi di presentare il programma della Giunta al Consiglio o di aggiornare sul suo stato di attuazione ma, ai sensi dell'art. 23, incluso nel titolo I della terza parte, in cui si delineano i principi e l'attività di governo, ogni anno la Giunta, in allegato al bilancio, presenta una relazione sui rapporti con lo Stato, in special modo sulla valorizzazione della specificità del Veneto e su *“ogni azione ed iniziativa utile a rafforzare ed estendere, anche attraverso il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia, le competenze legislative, amministrative e finanziarie del Veneto”*, con chiaro richiamo al secondo comma dell'art.116 della Costituzione, e su l'impegno *“a valorizzare, nel modo più ampio e coerente con i principi del federalismo fiscale, la propria autonomia finanziaria e tributaria”*.

## **Organi a rilevanza statutaria**

### **Consiglio delle autonomie locali**

Organo di consultazione e cooperazione fra Regione ed Enti locali, previsto dall'art. 17. Ha capacità di iniziativa legislativa e di proposta alla Giunta di proporre questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte. È composto da un massimo di cinquanta componenti fra cui i Presidenti delle Province ed i Sindaci delle città capoluogo e delle (plurale?) Città metropolitane. Esprime parere obbligatorio su alcuni atti all'esame del Consiglio: proposte di modifica statutaria, il riparto di competenze e funzioni fra Regione ed Enti locali o fra Enti locali stessi, istituzione di enti regionali, sulle proposte di bilancio e sugli atti di programmazione. Nel caso in cui il Consiglio non intenda attenersi al disposto del parere deve esprimersi a maggioranza assoluta.

### **Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL)**

È organo rappresentativo delle organizzazioni produttive, del mondo del lavoro e delle autonomie funzionali, con capacità di iniziativa legislativa. Esprime parere obbligatorio sulle proposte di bilancio e di programmazione (art.18).

### **Autorità di garanzia**

Ne sono previste alcune: il **Difensore civico** ed il **Garante dell'infanzia e dell'adolescenza** (art.65).

La **Commissione di garanzia statutaria** (art.64), organo di consulenza e garanzia che, dietro richiesta qualificata del Presidente della Giunta o del Presidente del Consiglio o di due terzi dei consiglieri o del Consiglio delle autonomie locali, si esprime su applicazione e interpretazione delle norme statutarie in caso di conflitti fra organi della Regione o fra questi e gli enti locali. La norma cita solo questi due casi rinviando le altre ipotesi alla legge regionale che ne regolamerà l'attività. Verifica, inoltre, ammissibilità e ricevibilità dei *referendum* abrogativi e delle iniziative legislative popolari.

È composto di tre membri, nominati dal Consiglio con voto dei due terzi dei componenti, "*scelti fra esperti di fama nazionale di diritto costituzionale o amministrativo o regionale*", questa la dizione poco convincente scelta dal legislatore per indicare i requisiti.

## Breve nota alla sentenza della Corte Costituzionale n° 2/2004

La Corte Costituzionale, con la sentenza in epigrafe, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; dell'art. 15, dell'art. 16, comma 2, lettera *a*) e *b*), e dell'art. 38, comma 1 lettere *a*), *c*) ed *e*) dello statuto della Regione Calabria. Ha altresì dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 1, lettera *i*), e 43, comma 2, del citato statuto, nonché degli artt. 50, comma 5, e 51.

La sentenza n° 2/2004 è l'ultima di una serie di sentenze chiarificatrici delle competenze Stato-Regioni, che sottolinea ulteriormente l'esigenza, sentita dalla Corte, di unità, coesione e primarietà della Costituzione in merito alla sua applicazione non solo formale ma anche e soprattutto nel rispetto dello spirito e delle finalità imposte dai costituenti (come, peraltro, già chiarito nelle sentenze nn. 304/02 e 196/03 citate nella decisione in esame, a conforto di una interpretazione che non può limitarsi alla singola norma soprattutto, precisa la Corte, "ove vi siano concetti tra loro non poco difformi a seconda del contesto in cui sono collocati").

In tal senso, dunque, la Corte assume il ruolo di organo di garanzia ed unità del sistema costituzionale italiano; gli statuti regionali *dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione. In questi ambiti la Regione dispone di un autonomo potere normativo per la configurazione di un ordinamento interno, ed i limiti a questa rilevante autonomia normativa possono derivare solo da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione; ed ancora gli statuti regionali non solo ..... devono rispettare puntualmente ogni disposizione della costituzione, ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria armonia con la Costituzione.* (sent. n. 196/2003).

Con la sentenza *de quo* si esprime con chiarezza e determinazione la necessità di una coerenza nella definizione della forma di governo, espressa quest'ultima, non solo come forma ma anche e soprattutto nella sua sostanza, imprescindibilmente legata all'insieme del contesto normativo costituzionale.

Riconosciuto il ruolo di primarietà alla Costituzione, occorre riconoscere allo statuto la funzione di strumento capace di mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo della Regione.

Da tali considerazioni la conseguenza logica della decisione della Corte.

Partendo dalla premessa, si legge in sentenza, che la norma statutaria calabrese configura una vera e propria forma di elezione diretta del Presidente della Giunta, sia pur simulando una forma di elezione diversa da quella a suffragio diretto, essa contrasta con il disposto dell'art. 126 Cost. perché prevede la nomina di un vice, non previsto in costituzione, e viola l'applicazione del principio *simul stabunt simul cadent* in caso di morte o impedimento del Presidente.

A riprova di tanto la Corte sottolinea che il sistema configurato dall'art. 33, sebbene preveda che il Consiglio regionale proceda all'elezione del Presidente e del Vice Presidente “sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori”, sanziona la mancata nomina con lo scioglimento del Consiglio. Inoltre, nessun altro consigliere può essere nominato al loro posto, diversamente da quanto normalmente accade quando si conferisce un potere di nomina; infatti, precisa la Corte, “*nessun altro consigliere eletto (se non quelli indicati dal corpo elettorale) può essere nominato Presidente o Vice Presidente: ciò conferma che ci si trova dinanzi ad un procedimento di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, solo*

*mascherato da una sorta di obbligatoria 'presa d'atto' da parte del Consiglio".*

La tesi è avvalorata dal riconoscimento al Presidente "nominato" di alcuni degli speciali poteri che la Costituzione riserva al Presidente eletto, mentre gli verrebbero sottratti i poteri di provocare lo scioglimento del Consiglio con le proprie dimissioni, prevedendo, in tale ipotesi, il subentro del Vice Presidente, così riducendo radicalmente il suo potere di indirizzo.

L'interpretazione operata dalla Corte, sicuramente non innovativa o propositiva, delinea una struttura rispettosa dei principi costituzionali di unità e primarietà in cui al Consiglio regionale, in ipotesi di elezione diretta del Presidente della Giunta, residuano apparentemente non scarsi poteri di controllo.

La stessa tesi difensiva della Regione Calabria evidenzia che: *una visione strettamente formale di elezione 'a suffragio universale' vorrebbe dire che il capo dell'esecutivo 'deve essere eletto da tutti i soggetti facenti parte dell'ordinamento' e che, l'elezione 'a suffragio diretto' si avrebbe ..... quando tutti i titolari dell'elettorato attivo scelgono direttamente ed immediatamente il Capo dell'esecutivo in un'unica fase, senza che la loro scelta sia filtrata o mediata o comunque interferita da altri meccanismi o organi o procedure, con la conseguente immediata preposizione dell'eletto nella carica cui è destinato'.*

Non sorprende dunque se la Corte abbia voluto approfondire ed analizzare nella sostanza il modello di governo individuato nello statuto.

Non sembrano condivisibili le critiche di superficialità ed ambiguità mosse alle argomentazioni della Corte. L'aver premesso in sentenza di prediligere la ricostruzione della volontà del legislatore senza considerare le molteplici classificazioni e definizioni dottrinali, è proprio di un giudice delle leggi

rispettoso in primo luogo del dettato costituzionale voluto dal legislatore indicato dal popolo sovrano.

Altro principio imprescindibile è il rapporto di fiducia tra Presidente della Giunta e Consiglio di cui all'art. 126 II e III comma; il Presidente della Giunta: ... *dirige la politica della Giunta e ne è responsabile*, ed ancora: *'Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti della Giunta'*; ... *'L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto ..... comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio'*

Di questo vincolo non può non tenersi conto, per cui debbono escludersi tutte le forme di governo che non prevedano una disciplina della relazione fiduciaria fra Consiglio e Presidente della Giunta regionale.

Chiaro il principio alla stessa Regione Calabria che, in via subordinata, chiedeva alla Corte di sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 126, III comma, della Costituzione, in riferimento agli articoli 3, 97, 123, 92 e 94, della Costituzione stessa. Ovvero l'art. 126, III comma Cost., prevedendo lo scioglimento automatico del Consiglio anche in relazione ad eventi che colpiscano accidentalmente la vita personale del Presidente della Giunta, e quindi non influenti sul rapporto fiduciario in sé, impedirebbe alla maggioranza consiliare (espressione della maggioranza del corpo elettorale) di portare ad attuazione il programma di governo. Infatti, precisa la Regione Calabria, *se la ratio del meccanismo del simul stabunt, simul cadent è quella di garantire una maggiore stabilità degli esecutivi regionali, sarebbe irragionevole che per eventi accidentali, i quali non pongono in discussione il rapporto di fiducia, si debba necessariamente procedere a nuove elezioni*. Dunque il Vice Presidente,

anch'egli espressione della volontà del popolo, può applicare il programma di governo che altrimenti ne sarebbe accidentalmente travolto.

La Corte precisa che da un lato il parlamentarismo sotteso al testo costituzionale, almeno nell'interpretazione della Regione Calabria, non è principio organizzativo immodificabile del sistema costituzionale statale, ed inoltre lo stesso titolo V prevede esplicitamente diverse forme di governo a livello regionale *“Di certo in sistemi istituzionali nei quali anche il vertice dell'esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale, non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale, tanto che in assetti istituzionali del genere appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative, evidentemente ove valuti come irraggiungibile l'attuazione del programma di governo sulla cui base è stato eletto.*

Certo tale, sia pur parziale, interpretazione, non spiega il legame tra un eventuale elemento accidentale (morte o impedimento permanente) e l'impossibilità di attuare il programma di governo regionale; in tal senso le recenti proposte di revisione dell'articolo 126, III comma.

Nel D.D.L. di revisione costituzionale, A.S. 2544, approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica, l'art. 126, III comma è stato modificato, per cui *“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.*

Quest'ultimo indirizzo consente così di venire incontro a quella dottrina preoccupata che l'elezione diretta del Presidente della Giunta abbia come conseguenza di principio la necessità di tornare dinnanzi all'elettorato non solo ogni volta che si rompa esplicitamente la presunzione di consonanza tra Consiglio e Presidente, ma anche al verificarsi di qualunque vicenda personale del Presidente coinvolgendo così tutta la rappresentanza politica.

La Corte costituzionale ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli dello Statuto che *'disciplinano alcune fasi ulteriori dei procedimenti di cui all'art. 33 o fanno esplicito riferimento agli istituti previsti'*, così l'art. 15, l'art. 16, II comma, lett. a e b) e l'art. 38 I comma, lett. c).

Altro punto di rilievo costituzionale è la decisione in merito alla disciplina elettorale.

La Corte, richiamando gli articoli 122, I comma e 123, I comma della Costituzione, ha dichiarato incostituzionale l'art. 38 I comma, lett. a) ed e) dello statuto calabrese.

Tale articolo, disciplinando il sistema elettorale, prevede: a) *un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza, .....* b) *individuando i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei Consiglieri, nonché i casi di incompatibilità del Presidente, del Vice Presidente e dei componenti, anche esterni, della Giunta.*

La Corte ha osservato che *"occorre prendere atto che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria, in tema di 'forma di governo', di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni*

*statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate ..... occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa.*

Viene evidenziata una presunta contraddittorietà della norma costituzionale che, nel riconoscere la determinazione della forma di governo regionale attraverso la disciplina statutaria, non riconosce allo stesso la disciplina elettorale, pur di fatto ad essa strettamente connessa.

Si osserva come appaia singolare la prevalenza (fatta derivare dall'equiparazione tra l'art. 122 e 123 della costituzione) della legge regionale (tale deve essere per la definizione del sistema elettorale), sulla legge statutaria. Il contrasto appare tanto più stridente laddove si consideri che una norma, quella statutaria, che deve garantire delle norme di principio non possa fissare principi in materia elettorale, pur sempre strettamente connessi ad una data forma di governo.

Di fatto, in materia elettorale, si pongono tre livelli di norme: i principi fondamentali della legge statale, le disposizioni della legge elettorale regionale, la norma statutaria chiamata a decidere la forma di governo.

Se sia o meno questo un modo per ridurre fundamentalmente lo strumento statuto a norma di rango inferiore rispetto alle succitate norme è questione altra; ciò che sicuramente emerge è la rigidità interpretativa che la Corte ha dato delle norme e dei principi costituzionali, ancora una volta ponendosi

quale organo di garanzia ed unità del sistema ordinamentale seppur diviso territorialmente.

Sebbene la Corte al punto 10 di diritto della sentenza in oggetto riconosca: *la legittimità dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regioni, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo*, pur esprimendo dubbio sulla *'misura dell'efficacia giuridica'*, di tali contenuti, tale ovvio riconoscimento non può comunque condurre a ritenere ammissibili disposizioni statutarie in contrasto con il dettato costituzionale.

Sembra di poter concludere che la Corte, con la sentenza in commento, conformemente alle precedenti pronunzie sul tema, abbia riaffermato il principio secondo cui le regioni, nel munirsi di statuti, siano tenute al rigoroso rispetto non solo delle norme costituzionali, ma anche dello spirito della Costituzione, nel rigoroso rispetto delle competenze loro riservate.

**SCHEDA DI LETTURA E COMMENTO ALLA SENTENZA N.  
372/2004 DELLA CORTE COSTITUZIONALE  
(STATUTO DELLA REGIONE TOSCANA)**

E' legittimo lo Statuto della Regione Toscana: così ha deciso la Corte costituzionale con la sentenza n° 372 del 2004, con cui ha respinto, dichiarandole in parte inammissibili ed in parte infondate, le numerose censure sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti della carta statutaria regionale.

Di particolare interesse sono le censure mosse al comma 6 art. 3, in cui è previsto che "la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati". Secondo l'Avvocatura dello Stato detta norma contrasterebbe con i principi costituzionali di cui agli artt. 48, 138 e 117 che, rispettivamente, riservano ai soli cittadini il cosiddetto elettorato attivo, al Parlamento nazionale il potere di revisione costituzionale ed alla competenza esclusiva statale la disciplina della legislazione elettorale concernente gli organi statali e degli enti locali.

Ulteriori rilievi mossi dalla Presidenza del Consiglio sono riferiti all'articolo 4, comma 1 lett. h) dello Statuto, in base al quale la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, "il riconoscimento delle altre forme di convivenza". Detto articolo nella sua interpretazione, evidenzia l'Avvocatura, lascerebbe intendere una legittimazione statutaria a successivi interventi normativi che attribuiscono un qualche rilievo positivo a tutte le forme di convivenza, anche a quelle tra soggetti dello stesso sesso.

In altri termini detta disposizione potrebbe costituire la base statutaria

di future norme regionali recanti la disciplina di rapporti fra conviventi lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “cittadinanza, stato civile e anagrafi” e di “ordinamento civile” ex art. 117 secondo comma; violerebbe inoltre l’art. 123 perché avrebbe un contenuto estraneo ed eccedente rispetto a quello configurabile come contenuto necessario dello Statuto. Detta disposizione violerebbe, infine, anche il principio fondamentale di unità ed il principio di eguaglianza poiché permetterebbe alla comunità regionale di riconoscersi in valori diversi e contrastanti rispetto a quelli di altre comunità regionali.

L’articolo 4, lettere *l)* e *m)* indica tra le priorità che la Regione persegue “il rispetto dell’equilibrio ecologico, la tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali” e, di seguito, “la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico”. Entrambe le previsioni violerebbero l’articolo 117, secondo comma lettera *s)* della Costituzione, che riserva allo Stato la potestà esclusiva in tema di tutela dell’ambiente dell’ecosistema e dei beni culturali.

L’articolo 4, comma 1, lettere *n)* *o)* e *p)* dello Statuto indica quali finalità principali, la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese basato sull’innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell’ambiente; la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese; la promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei. Tali enunciazioni, secondo il ricorrente, potrebbero fornire base statutaria a futuri interventi del legislatore regionale in contrasto con la

competenza legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza.

Le altre questioni sollevate riguardano:

- l'articolo 32 comma 2, dello Statuto, secondo cui l'approvazione del programma di governo deve avvenire entro dieci giorni dalla sua illustrazione (ad opera del Presidente della Giunta); per il ricorrente detta disposizione, non accompagnata dalle indicazioni sulle conseguenze dell'eventuale mancata approvazione, non sarebbe coerente con il meccanismo dell'elezione diretta del Presidente che, ai sensi dell'articolo 122 Cost., non prevede il tradizionale rapporto fiduciario con il Consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale;

- l'articolo 54, comma 1 e 3 dello Statuto, in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi e di obbligo di motivazione per gli atti amministrativi meramente esecutivi; tali previsioni, potrebbero, ad avviso della Presidenza del Consiglio, contrastare con i principi costituzionali di efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa di cui all'articolo 97 Cost. ed inoltre determinare maggiore difficoltà nella tutela giurisdizionale contro gli atti dell'amministrazione, riflettendosi così sulle posizioni soggettive dei singoli;

- l'articolo 63, comma 2, dello Statuto, impugnato nella parte in cui prevede che, qualora ricorrano specifiche esigenze unitarie, l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali possa essere disciplinata con legge regionale per assicurare requisiti essenziali di uniformità; ma in tal modo, verrebbe violata, secondo il ricorrente, la riserva di potestà regolamentare attribuita agli enti locali dall'articolo 117, sesto comma, della Cost., espropriandoli del potere di regolamentare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni ad esse attribuite;

- l'articolo 64, comma 2, dello Statuto, secondo il quale “la legge disciplina limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salva la potestà degli enti di istituirli”, postula in materia tributaria margini di autonomia regionale più ampi di quelli stabiliti dall'articolo 119 Cost.;

- l'articolo 70, comma 1, dello Statuto, dispone che “gli organi di governo ed il Consiglio partecipano, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione ed all'attuazione degli atti amministrativi nelle materie di competenza regionale” e ciò, secondo la difesa erariale, in violazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione.

La Corte nel motivare la decisione, distingue le censure sollevate dalla difesa erariale in quelle che investono proposizioni che rientrano tra i “*Principi generali*” e le “*Finalità principali*” e quelle che invece riguardano norme specifiche dello statuto.

Tale distinzione discende dalla natura e dalla portata delle disposizioni: quelle concernenti i principi e le finalità, secondo la Corte, mancano di contenuto precettivo vincolante, essendo piuttosto da considerare come enunciazione di obiettivi prioritari dell'azione regionale. Tali simili enunciazioni erano già state espresse dai giudici delle leggi in sede d'esame dello Statuto della Regione Calabria, riconoscendo la legittimità dell'esistenza, accanto a contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti sia ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo; contenuti che, talora, si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire. Pertanto, prosegue la Corte, a tali enunciazioni non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica.

Secondo la Consulta tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono essere assimilate alle cosiddette norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo valore programmatico, ma soprattutto funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Gli Statuti regionali non sono Carte costituzionali, continua la Corte, ma solo fonti regionali a competenza riservata e specializzata, cioè statuti di autonomia, i quali debbono comunque essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, per cui le enunciazioni statutarie di questo tenore, esplicando una funzione di tipo culturale o anche politica ma non normativa, non comportano invasioni di campo rispetto all'ambito di intervento riservato allo Stato.

La Corte, pertanto, dichiara l'inammissibilità dei ricorsi governativi per carenza di lesività delle disposizioni impugnate.

I giudici costituzionali ritengono inoltre infondate le questioni sollevate in merito alla costituzionalità dell'articolo 32 dello Statuto, il quale prevede che l'approvazione consiliare del programma di governo avvenga entro dieci giorni dalla sua illustrazione e che il Presidente nomini comunque, decorso lo stesso termine, il Vicepresidente e gli altri componenti della Giunta. L'eventuale mancata approvazione consiliare può avere, pertanto, solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente della Giunta, ovvero sulla composizione di quest'ultima.

Parimenti infondata è stata dichiarata la questione di legittimità dei commi 1 e 3 dell'articolo 54 dello Statuto nelle parti in cui, rispettivamente, prevedono il diritto di accesso ai documenti amministrativi regionali senza obbligo di motivazioni ed escludono l'obbligo di



motivazione degli atti amministrativi meramente esecutivi. Per la Consulta infatti, la disposizione che esclude l'obbligo di motivazione per l'accesso ai documenti amministrativi è conforme al principio costituzionale di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa. La norma denunciata, inoltre, attiene ai principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione e rientra, pertanto, nel contenuto necessario dello Statuto, ai sensi del primo comma dell'articolo 123 della Costituzione. Dal momento che l'esercizio del diritto di accesso senza obbligo di motivazione è previsto che avvenga nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati e nei modi indicati dalla legge, per i giudici sarà la disciplina contenuta nell'emananda legge di attuazione a dover prefigurare un procedimento che assicuri trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa, preveda le ipotesi di esclusione dell'ostensibilità di documenti amministrativi per ragioni di tutela di situazioni costituzionalmente garantite, indichi criteri per contemperare l'interesse personale e concreto del richiedente con l'interesse pubblico al buon andamento dell'Amministrazione.

Infondata è stata dichiarata anche la censura relativa all'esclusione dell'obbligo di motivazione per gli atti amministrativi regionali meramente esecutivi poiché, per questo tipo di atti amministrativi che non hanno natura provvedimentoale, è ritenuto sufficiente dalla prevalente giurisprudenza il semplice richiamo, nelle premesse dell'atto, ai presupposti di fatto ed alle disposizioni di legge da applicare.

Parimenti infondata è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, dello Statuto toscano che, in presenza di specifiche esigenze unitarie, conferisce alla legge regionale la facoltà di disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni degli enti locali allo scopo

di assicurare requisiti essenziali di uniformità. La deroga che la disposizione contestata opera al principio generale di cui al comma 1 dello stesso articolo, che riserva alla potestà regolamentare degli enti locali la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite, è ritenuta legittima applicazione del principio di sussidiarietà, purché limitata ai soli casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, per non comprimere eccessivamente l'autonomia degli enti locali.

Nel valutare la censura mossa all'articolo 64, comma 2, dello Statuto, in tema di autonomia tributaria degli enti locali, la Corte richiama la sentenza n. 37 del 2004, secondo cui la riserva di legge *ex* articolo 23 Cost. in tema di prestazioni patrimoniali imposte, comporta la necessità di una disciplina legislativa degli aspetti fondamentali dell'imposizione, in considerazione anche del fatto che gli enti locali sub-regionali non sono titolari di potestà legislativa. La suddetta riserva di legge comporta, altresì, la necessità di operare la delimitazione dell'ambito di intervento della potestà regolamentare degli enti locali e del rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale, ben potendosi concepire una disciplina normativa sia a tre livelli (legge statale, regionale, regolamento locale) che a due livelli (statale e locale, o regionale e locale). Quest'ultima è quella scelta dal legislatore statutario toscano che ha previsto una disciplina normativa dei tributi propri degli enti locali risultante dal concorso di fonti primarie regionali e di fonti secondarie locali. La legge regionale, nel definire l'ambito di autonomia entro cui la fonte secondaria potrà esplicarsi, dovrà comunque attenersi ai principi di coordinamento del sistema tributario dettati dal legislatore statale.

Infondata è del pari la censura mossa all'articolo 70, comma 1, dello Statuto secondo il quale gli organi di governo ed il Consiglio regionale

partecipano, nei modi previsti dalla legge, alla formazione ed attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale. Ad avviso del ricorrente la disposizione lederebbe la riserva di legge statale in materia di partecipazione delle regioni alla fase cosiddetta ascendente e discendente dell'attività normativa comunitaria. Per la Consulta, invece, si tratta di distinguere due diversi momenti procedimentali: infatti, nel rispetto delle norme di procedura poste dalla legge statale ai sensi dell'articolo 117, quinto comma, Cost., la legge regionale stabilisce, a sua volta, uno specifico procedimento interno finalizzato a prevedere l'*iter* di formazione della decisione regionale.

Con la sentenza in esame, ed in considerazione anche delle pronunce sui nuovi statuti delle regioni Umbria ed Emilia-Romagna, che si aggiungono alla precedente sullo Statuto della regione Calabria, la Corte costituzionale ha ormai delineato i caratteri della fonte "statuto regionale" dopo l'introduzione della legge Cost. n. 1 del 1999.

In tale contesto il ruolo della Corte è stato decisivo; infatti l'art. 123 Cost., affermando che l'unico limite all'autonomia statutaria è quello dell'armonia con la Costituzione e affidando alla Corte il controllo esclusivo su questi atti, ha di fatto escluso qualsiasi intermediazione di fonti statali di attuazione costituzionale nonché qualsiasi forma di negoziazione tra Stato e regioni. Le pronunce della Corte sui molteplici aspetti delle prerogative dell'autonomia statutaria hanno permesso di chiarire i confini di tale autonomia e di delineare sul piano giuridico la "legislatura statutaria".

Senza dubbio l'aspetto più rilevante delle sentenze in esame è costituito dal cosiddetto contenuto eventuale degli Statuti regionali. Tutte le censure sollevate dal Governo contro questo tipo di norme sono state

dichiarate inammissibili, e secondo quanto affermato dalla Corte con parole identiche nelle sentenze innanzi indicate, tali norme hanno carattere: “*non prescrittivo e non vincolante, ed esplicano una funzione di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa*”.

Tale impostazione è stata oggetto di decise critiche; in particolare ha destato non poche perplessità il mancato riconoscimento di efficacia giuridica alle enunciazioni programmatiche contenute negli statuti (atto-fonte di natura dispositiva); il rischio paventato è quello di incorrere nella contraddizione di riconoscere l'esistenza di disposizioni che, ancorché contenute in un atto-fonte, non vedono riconosciuta alcuna efficacia giuridica, ledendo così il principio fondamentale secondo il quale i cittadini sono tenuti a rispettare le leggi; ciò contrasterebbe con un moderno ordinamento basato su un sistema formalizzato e procedimentalizzato di fonti di produzione normativa.

I susseguenti interventi della Corte hanno delineato un assetto degli statuti, definendo una linea netta e rigida oltre la quale le regioni non possono pretendere di andare nel tentativo di dare a sé stesse, e alle loro comunità un'identità valoriale diversa e alternativa rispetto a quella fissata dalla Costituzione per la Repubblica italiana attraverso norme programmatiche statutarie. Ci si domanda pertanto se tale contenuto programmatico sia inutile, considerata la non idoneità di tali enunciazioni ad essere oggetto di giudizio di costituzionalità neanche quale parametro utilizzabile da parte degli organi regionali di garanzia statutaria.

Tali critiche paiono non cogliere appieno le chiare ed efficaci motivazioni date dalla Corte, che ci sembra lascino pochi spazi interpretativi al riguardo.

La Corte invero ha affermato che: “*alle enunciazioni in esame, anche*

*se materialmente inserite in un atto fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto*". Essa sottolinea che tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono essere assimilate alle cosiddette norme programmatiche della Costituzione alle quali non solo è riconosciuta generalmente valore programmatico per la futura disciplina legislativa, ma soprattutto funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti.

Gli statuti regionali devono essere classificati come fonti regionali a competenza riservata e specializzata che, anche se costituzionalmente garantiti, devono comunque essere in armonia con i precetti ed i principi ricavabili dalla Costituzione; la Corte dichiara che in un atto fonte, quale è indubbiamente lo statuto regionale, possono essere presenti proclamazioni o enunciazioni sprovviste di carattere normativo, che hanno invece funzione culturale o politica, non lesive di alcun interesse di competenza statale.

La Corte ha trattato tali enunciati alla stregua di preamboli per cui, ai sensi del novellato articolo 123 Cost., nel nostro ordinamento gli statuti delle regioni ordinarie sono divenuti fonti diverse dalle semplici leggi regionali, dal momento che gli stessi, oltre ad un contenuto necessario di norme giuridiche e, se del caso, anche programmatiche, contengono enunciati che hanno funzione politico-culturale.

Tale impostazione era già potenzialmente rintracciabile nei testi statutari del 1971, nei quali i *principi ed i valori* costituivano un contenuto di tipo eventuale, così come sostenuto dalla prevalente e più autorevole dottrina dell'epoca, pur potendosi dubitare della effettività di tali

previsioni, rimaste inosservate. Ed è proprio sulla base di tale interpretazione che da più parti si sostiene che il contenuto eventuale, così come ammesso in passato, alla luce del novellato articolo 123 Cost., può trovare fondamento laddove individua, quale contenuto dello statuto, i *principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*.

Al riguardo con la sentenza n° 2 del 2004 la Corte ha affermato che: *“la riflessione dottrinale e la stessa giurisprudenza...riconoscono da tempo la legittimità dell’esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino cognitivi delle funzioni e dei compiti della regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico legislativo...contenuti ulteriori dei quali semmai è opinabile la misura dell’efficacia giuridica”*.

In considerazione di tali osservazioni le censure mosse all’impostazione interpretativa data dalla Corte in materia statutaria sembrano infondate sia perché in controtendenza rispetto a dottrina e giurisprudenza consolidate sia perché all’alba di un nuovo e complesso assetto di competenze regionali, di cui alla riforma del Titolo V della Costituzione, in mancanza di una piena ed effettiva attuazione dello stesso, ogni critica ed analisi può sembrare prematura e poco sostenibile se non suffragata da elementi certi che potranno emergere solo quando il nuovo regionalismo sarà entrato a pieno regime.

**SCHEDA DI LETTURA E COMMENTO ALLA SENTENZA N. 378  
DEL 2004 DELLA CORTE COSTITUZIONALE  
(STATUTO DELLA REGIONE UMBRIA)**

Lo Statuto della Regione Umbria, approvato dal Consiglio regionale in prima deliberazione il 2 aprile 2004 ed in seconda deliberazione il 29 luglio 2004, è stato sottoposto al vaglio della Corte costituzionale dal Governo che ha sollevato questione di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 123, secondo comma della Costituzione, degli articoli 9, comma 2; 39 comma 2; 40, 66 commi 1 e 2, 82, e relativamente agli articoli 117, secondo comma, lettera l); 117, terzo comma; 121; 122, primo comma; 123 e 134, della Costituzione nonché al principio della separazione dei poteri.

Nel dettaglio, l'art. 9, comma 2, è stato impugnato nella parte in cui, dopo aver riconosciuto al primo comma i diritti della famiglia e previsto l'adozione di ogni misura idonea a favorire l'adempimento dei compiti che la Costituzione le affida, dispone che la Regione "*tutela altresì forme di convivenza*". Per l'Avvocatura dello Stato la disposizione censurata violerebbe l'esclusivo potere statale riconosciuto dall'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, nella materia dell'ordinamento civile. Inoltre, qualora la norma intendesse affermare la rilevanza giuridica delle forme di convivenza ulteriori, rispetto a quella costituita dalla famiglia al di là di quanto disciplinato dalla legislazione statale, ci si troverebbe di fronte a una violazione dei principi sanciti dagli articoli 29 e 2 della Costituzione, nonché dello stesso articolo 123 Cost., in quanto questa disciplina eccederebbe i contenuti ammissibili degli statuti regionali. La norma, in particolare, non esprimerebbe alcun interesse proprio della comunità

regionale, e comunque non potrebbe affermare valori e principi diversi da quelli già espressi nella prima parte della Costituzione, contrastando altrimenti con l'art. 5 Cost. e quindi con il principio di unitarietà della Repubblica ivi affermato.

L'articolo 39, comma 2, e l'articolo 40 dello Statuto sono invece stati censurati per violazione degli articoli 121, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché in riferimento al principio di separazione dei poteri. Per il Governo tali norme, che prevedono rispettivamente la possibilità per la Giunta regionale, previa autorizzazione, con legge regionale di adottare regolamenti di delegificazione e di presentare al Consiglio progetti di testi unici di disposizioni di legge, contrasterebbero in particolare con il principio della separazione dei poteri tra organo legislativo ed organo esecutivo: in mancanza di norme costituzionali derogatorie, infatti, non sarebbero ammissibili regolamenti di delegificazione, né deleghe e neppure sarebbe possibile una estensione analogica delle deroghe previste per la legislazione statale; si violerebbe altresì, l'articolo 117 terzo comma della Costituzione in quanto la fonte regolamentare sarebbe incongruente rispetto alle materie legislative di tipo concorrente nelle quali i principi fondamentali fissati dal legislatore statale dovrebbero essere attuati in via legislativa e non con regolamenti.

L'articolo 66, commi 1 e 2, che dispone l'incompatibilità della carica di componente della Giunta con quella di consigliere regionale, violerebbe invece l'articolo 122, primo comma, che riserva alla legge regionale l'individuazione dei casi di incompatibilità, nei limiti dei principi sanciti dalla legge statale.

Infine, l'art. 82 che attribuisce alla Commissione di garanzia la funzione di esprimere pareri sulla conformità allo statuto delle leggi e dei



regolamenti regionali, sarebbe illegittimo per violazione degli articoli 121 e 134 della Costituzione se tale disposizione fosse interpretata nel senso che siffatto parere segua il compimento dell'attività normativa tanto da conferire ad un organo amministrativo il potere di sindacare le leggi e i regolamenti adottati dai competenti organi regionali.

E' interessante notare, inoltre, come lo Statuto umbro sia stato oggetto di censura da parte di un consigliere regionale di minoranza, il quale ha sollevato questione di legittimità costituzionale della delibera statutaria nella sua interezza, dal momento che sarebbe stata violata la procedura dell'art. 123 della Costituzione in quanto ci sarebbe difformità di testo tra la prima e la seconda deliberazione. La diversità in esame riguarderebbe l'articolo 9 della delibera statutaria di cui sarebbe stata sostituita la rubrica "*Comunità familiare*" con "*Famiglia. Forme di convivenza*". Tali modificazioni, giustificate dagli organi del consiglio sulla base di esigenze di mero coordinamento formale, per il consigliere ricorrente avrebbero, in realtà, evidenti effetti sostanziali poiché comporterebbero la separazione della tutela delle forme di convivenza previste nel secondo comma della norma, dal riconoscimento dei diritti della famiglia, oggetto del primo comma; tale interpretazione sarebbe suffragata dall'attribuzione di carattere aggiuntivo alla tutela della convivenza espressa mediante l'avverbio "*altresi*" introdotto nel secondo comma. Con la seconda deliberazione, dunque, sarebbe stata espressa una volontà legislativa sostanzialmente diversa, con conseguente violazione dell'art. 123 della Costituzione.

La Corte, nel pronunciarsi in merito alle questioni sollevate, dichiara preliminarmente inammissibile il ricorso presentato avverso lo Statuto da parte del consigliere regionale di minoranza argomentando che i soggetti legittimati all'impugnativa in via principale per motivi di costituzionalità

delle leggi e degli statuti regionali sono esclusivamente il Governo e le Giunte regionali, così come risultante dagli articoli 123, 127 e 137 della Costituzione.

Riguardo poi al giudizio di legittimità relativo all'articolo 9 comma 2 dello Statuto, ne dichiara l'inammissibilità sul filo del ragionamento seguito in occasione dell'esame dello Statuto della Regione Toscana dove, premessa la distinzione tra contenuto necessario ed eventuale degli statuti, è stata dichiarata l'inefficacia giuridica delle proclamazioni di diritti in essi contenute. Infatti i giudici ricordano come sia possibile, accanto ai contenuti necessari, l'inserimento, negli statuti, di altri possibili contenuti (c.d. eventuali), sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo. Tali contenuti talora si esprimono attraverso proclamazione di finalità da perseguire, alle quali però non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, dal momento che esse si collocano principalmente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto stesso. D'altra parte, è stato evidenziato come tale proclamazione di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali con competenza riservata e specializzata, che devono comunque essere in armonia con i principi ed i precetti della nostra Costituzione.

Tali disposizione statutarie che proclamano finalità ed obiettivi da realizzare hanno, quindi, carattere non prescrittivo e non vincolante; esse esplicano una funzione di natura culturale o anche politica e quindi di carattere non normativo e sono pertanto inoffensive rispetto alle competenze statali. Una disposizione di carattere non normativo si rinviene proprio nell'articolo 9 comma 2, là dove si afferma che la Regione "*tutela altresì forme di convivenza*"; tale disposizione, seguendo quanto motivato dalla Corte, non comporta né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato.

Quanto alle residue censure la Corte ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 39 comma 2, e 40, ritenendole entrambe frutto di una errata interpretazione delle relative disposizioni. Invero, la prima delle norme denunciate non si limita a riprodurre, il modello dei regolamenti delegati previsto a livello statale dall'articolo 17, comma 2, della legge numero 400 del 1988.

In questo modello di delegificazione la legge che autorizza l'adozione del regolamento dispone l'abrogazione delle leggi vigenti, mentre il regolamento stabilisce solo il termine iniziale di questa abrogazione. La disposizione statutaria ricalca questo schema e prevede, inoltre, che sia la legge regionale di autorizzazione all'adozione del regolamento a fissare le norme generali regolatrici della materia e sempre nel rispetto delle materie di competenza concorrente.

Anche l'articolo 40 dello Statuto non prevede deleghe legislative da parte del Consiglio alla Giunta ma si limita a prevedere che il Consiglio conferisca alla Giunta l'incarico di presentare allo stesso organo legislativo regionale, entro termini perentori, un progetto di testo unico delle

disposizioni di legge già esistenti in uno o più settori omogenei; progetto che poi il Consiglio dovrà approvare con apposita votazione.

Sono invece state dichiarate fondate le censure di costituzionalità mosse all'articolo 66, comma 1 e 2, dello Statuto, in quanto la determinazione delle norme relative al sistema di elezione ed ai casi di incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere non è materia statutaria ma compete, ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione, alla legge regionale nei limiti dei principi fondamentali fissati dalla legge statale, senza che si possa distinguere tra ipotesi di incompatibilità "esterne" di competenza regionale, e di incompatibilità "interne" all'organizzazione istituzionale della Regione, riconducibili alla forma di governo regionale di competenza statutaria.

Infondata, infine, è la questione di legittimità costituzionale relativa alle funzioni della Commissione di garanzia statutaria. La Corte ne conferma la natura di organo meramente consultivo che opera attraverso semplici pareri. Sarà la legge regionale a prevederne le modalità di funzionamento. L'eventuale parere negativo in ordine alla conformità statutaria di leggi o di regolamenti regionali comporta solo un obbligo di riesame e di riapprovazione senza che siano prescritte maggioranze qualificate.

**SCHEDA DI LETTURA E COMMENTO ALLA SENTENZA N. 379  
DEL 2004 DELLA CORTE COSTITUZIONALE  
(STATUTO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA)**

Con la sentenza n° 379 del 2004 la Corte costituzionale si è pronunciata sulle numerose censure di incostituzionalità sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti dello Statuto della regione Emilia Romagna, approvato in prima deliberazione il 1 luglio 2004 ed in seconda deliberazione il 14 settembre 2004.

La Corte ha proceduto ad un sostanziale svuotamento delle norme recanti proclamazioni di finalità da perseguire, riproponendo l'affermazione, più volte espressa in altre pronunce aventi ad oggetto gli statuti regionali, sul carattere non normativo ma culturale o politico di siffatte enunciazioni.

Nel dettaglio il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato le seguenti disposizioni: l'articolo 2 comma 1 lettera *f*) nella parte in cui prevede che la Regione, tra gli obiettivi cui ispira la propria azione, prioritariamente assicuri, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto agli immigrati residenti; l'articolo 15 comma 1, nella disposizione che prevede, invece, la facoltà per la Regione, nell'ambito delle proprie spettanze, di riconoscere e garantire a tutti coloro che risiedono in un comune del territorio regionale i diritti di partecipazione, ivi compreso il diritto di voto nei *referendum* e nelle altre forme di consultazione popolare. Tali disposizioni violerebbero l'articolo 48 della Costituzione, ai sensi del quale lo *status* di elettore andrebbe riconosciuto solo ed esclusivamente ai cittadini, nonché l'articolo

1, sempre della Costituzione, dal momento che tale norma, individuando nel popolo il soggetto detentore della sovranità, farebbe implicito riferimento al concetto di cittadinanza, requisito necessario per esercitare quei diritti nei quali si sostanzia l'esercizio della sovranità; verrebbe altresì violato l'articolo 117 secondo comma lettere *f*) e *p*) della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in relazione agli organi dello Stato e relative leggi elettorali, nonché in materia di legislazione elettorale sugli enti locali. Le disposizioni denunciate contrasterebbero inoltre con l'articolo 122, primo comma, della Carta fondamentale, ove si ritenesse che nel sistema elettorale degli organi rappresentativi regionali sia ricompresa anche la definizione del relativo corpo elettorale, e con l'articolo 121 in quanto vincolerebbe il Consiglio regionale a fare proposte di legge alle Camere nelle materie diverse da quelle affidate alla competenza propria delle Regioni.

Le altre disposizioni su cui è stata sollevata questione di legittimità costituzionale sono, nell'ordine: l'articolo 13 dello Statuto, nella parte in cui prevede che la Regione, nelle materie di propria competenza, possa provvedere direttamente all'esecuzione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato, nel rispetto delle norme di procedura previste dalla legge, poichè violerebbe l'articolo 117 Cost. che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato stesso; l'articolo 17 dello Statuto che prevede la possibilità di una istruttoria in forma di contraddittorio pubblico indetta dalla Assemblea legislativa, alla quale possono prendere parte anche associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere individuale. Tale disposizione, ad avviso del ricorrente, contrasterebbe innanzitutto con l'articolo 97 della Costituzione, poichè comporterebbe aggravii procedurali

non coerenti con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione; ciò violerebbe, inoltre, i principi in tema di attività normativa e quello dell'irrelevanza della motivazione.

L'articolo 19 dello Statuto prevede il diritto di partecipazione al procedimento legislativo per le associazioni che ne facciano richiesta. Tale norma violerebbe, secondo l'Avvocatura generale, l'articolo 121 Cost. e contrasterebbe anche con le altre disposizioni della medesima delibera statutaria secondo le quali il Consiglio regionale è organo di rappresentanza democratica regionale, poiché produrrebbe un'alterazione del sistema di democrazia rappresentativa e del ruolo dei partiti politici che operano legittimamente nelle assemblee legislative.

L'articolo 24 della delibera statutaria, secondo il quale la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, disciplina le modalità di conferimento agli enti locali di quanto previsto dall'articolo 118 Cost., definendo finalità e durata dell'affidamento contrasterebbe con l'articolo 114 Cost., in quanto menomerebbe l'autonomia degli enti locali.

L'articolo 28, comma 2, della delibera statutaria, secondo il quale l'Assemblea discute e approva il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione, violerebbe il canone dell'armonia con la Costituzione in quanto, pur non contenendo alcuna indicazione circa le conseguenze della mancata approvazione del programma, non risulterebbe coerente con l'elezione diretta del Presidente ed instaurerebbe irragionevolmente e contraddittoriamente tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che consegue all'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo in relazione alla quale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario tra esecutivo e Consiglio.

L'articolo 45, comma 2 dello Statuto, prevedendo l'incompatibilità della carica di assessore con quella di consigliere regionale, violerebbe l'articolo 122 Cost. che dispone che i casi di incompatibilità dei componenti della Giunta nonché dei consiglieri regionali devono essere disciplinati dalla legge regionale.

L'articolo 49 comma 2, prevede che la Giunta disciplini l'esecuzione dei regolamenti comunitari nei limiti stabiliti dalla legge regionale; violerebbe così l'articolo 117, poiché ometterebbe di riferirsi al necessario rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato.

Infine, secondo il ricorrente, sarebbe costituzionalmente illegittimo anche l'articolo 62, il quale prevede una disciplina regionale del rapporto di lavoro del personale regionale, in conformità dei principi costituzionali, perché violerebbe sempre l'articolo 117 lettera l), della costituzione in quanto porrebbe una disciplina sostanziale del rapporto di lavoro e dei suoi aspetti fondamentali, da ritenersi affidati alla competenza esclusiva statale in quanto rientranti nella materia "*ordinamento civile*".

La Corte ha dichiarato preliminarmente l'inammissibilità della questione relativa all'articolo 2, nella parte in cui la Regione si pone l'obiettivo di assicurare, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti, sulla considerazione che si tratti di enunciazione solo apparentemente normativa, ritenuta espressione di un dato orientamento politico o culturale, che non comporta alcuna violazione né rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, e ciò in accordo con le motivazioni della sentenza 372/2004 (Statuto Toscana).

Ad avviso della Corte l'articolo 15, comma 1, che riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un comune del territorio regionale



i diritti di partecipazione, costituisce norma che si colloca in ambito di sicura competenza regionale, quali sono considerati i diritti di partecipazione. La censura di incostituzionalità è giudicata pertanto infondata perché in tale materia la Regione opera “*nell’ambito della facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute*”, e ciò, vale ad escludere ogni pretesa della Regione di intervenire nella materia delle elezioni; la Corte inoltre statuisce che la scelta di coinvolgere forme di consultazione o di partecipazione, che comunque prendano parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata, anche a prescindere dal requisito della cittadinanza italiana, resta nell’area di competenza delle possibili determinazioni delle Regioni.

E’ invece dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’articolo 45 dello Statuto, nella parte in cui prevede l’incompatibilità della carica di assessore con quella di consigliere regionale per violazione dell’art. 122 Cost. che riserva espressamente alla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, la determinazione delle norme relative al sistema di elezione.

Infondata è considerata la questione di legittimità relativa all’articolo 13, comma 1, lett. a): invero, il riferimento all’attuazione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato e non anche ratificati, non potrebbe certo legittimare un’esecuzione da parte regionale prima della ratifica ove questa fosse necessaria ai sensi dell’articolo 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l’accordo internazionale è privo di efficacia per l’ordinamento italiano.

Le questioni relative all’articolo 17 sono considerate infondate: la possibilità di far precedere l’adozione del provvedimento finale da istruttoria pubblica non è finalizzata ad ostacolare né a ritardare l’attività

della pubblica amministrazione, ma serve a migliorare e a rendere più trasparenti le procedure. Le norme che coinvolgono i soggetti associativi nelle modalità di consultazione da parte degli organi consiliari si limitano a prevedere solo le procedure per garantire, in termini più sostanziali rispetto al passato, la possibilità, alle associazioni che ne facciano richiesta e le cui finalità siano improntate a scopi di interesse generale, di essere consultate.

Le censure di incostituzionalità sollevate nei confronti dell'articolo 24 dello Statuto, muovono da una lettura non condivisibile, secondo la Corte, degli articoli 114 e 118 della Cost. e pertanto sono infondate, dal momento che sembrano ipotizzare l'esistenza di rigidi vincoli per il legislatore regionale nell'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione ed una sostanziale equiparazione fra funzioni degli enti locali proprie e conferite, invece ben distinte dal secondo comma dell'articolo 118. Il conferimento agli enti locali di funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa delle Regioni tramite apposite leggi regionali presuppone, infatti, una previa valutazione, da parte del legislatore regionale, delle concrete situazioni relative ai diversi settori alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza in riferimento alle caratteristiche proprie del sistema di amministrazione locale esistente nel territorio regionale.

A giudizio della Corte risulta infondata anche la questione relativa all'articolo 28; infatti la determinazione della forma di governo regionale da parte degli statuti non si esaurisce nella individuazione del sistema di designazione del Presidente della Regione. Nel caso che venga scelto, come fa la delibera statutaria in oggetto, il sistema dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione, ciò determina quale sicura conseguenza l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da

parte del Consiglio, nonché la ulteriore conseguenza delle dimissioni della Giunta e dello scioglimento del Consiglio stesso. Entro questi limiti, peraltro, si esplica l'autonomia statutaria, che ben può disciplinare procedure e forme del rapporto fra diversi organi regionali che si possono esprimere, tra l'altro, anche nella predisposizione del fondamentale programma di governo della Regione.

Infondate, infine, sono dichiarate le questioni riguardanti gli articoli 49, comma 2 e 62, comma 3 della deliberazione statutaria. I giudici della Corte ricordano come il riconoscimento del potere delle Regioni di dettare discipline per l'applicazione dei regolamenti comunitari risale all'articolo 6, comma 1 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e nulla di difforme è stato previsto dalla legislazione statale di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

Quanto all'articolo 62 di cui sopra, mancando in esso il riferimento alla "*legge regionale*" che invece è utilizzato in altri commi dello stesso articolo laddove si è inteso fare riferimento al potere normativo della Regione, per la Consulta è da intendersi come disposizione meramente ricognitiva del rapporto fra legislazione e contrattazione, alla luce dei principi costituzionali, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale regionale.







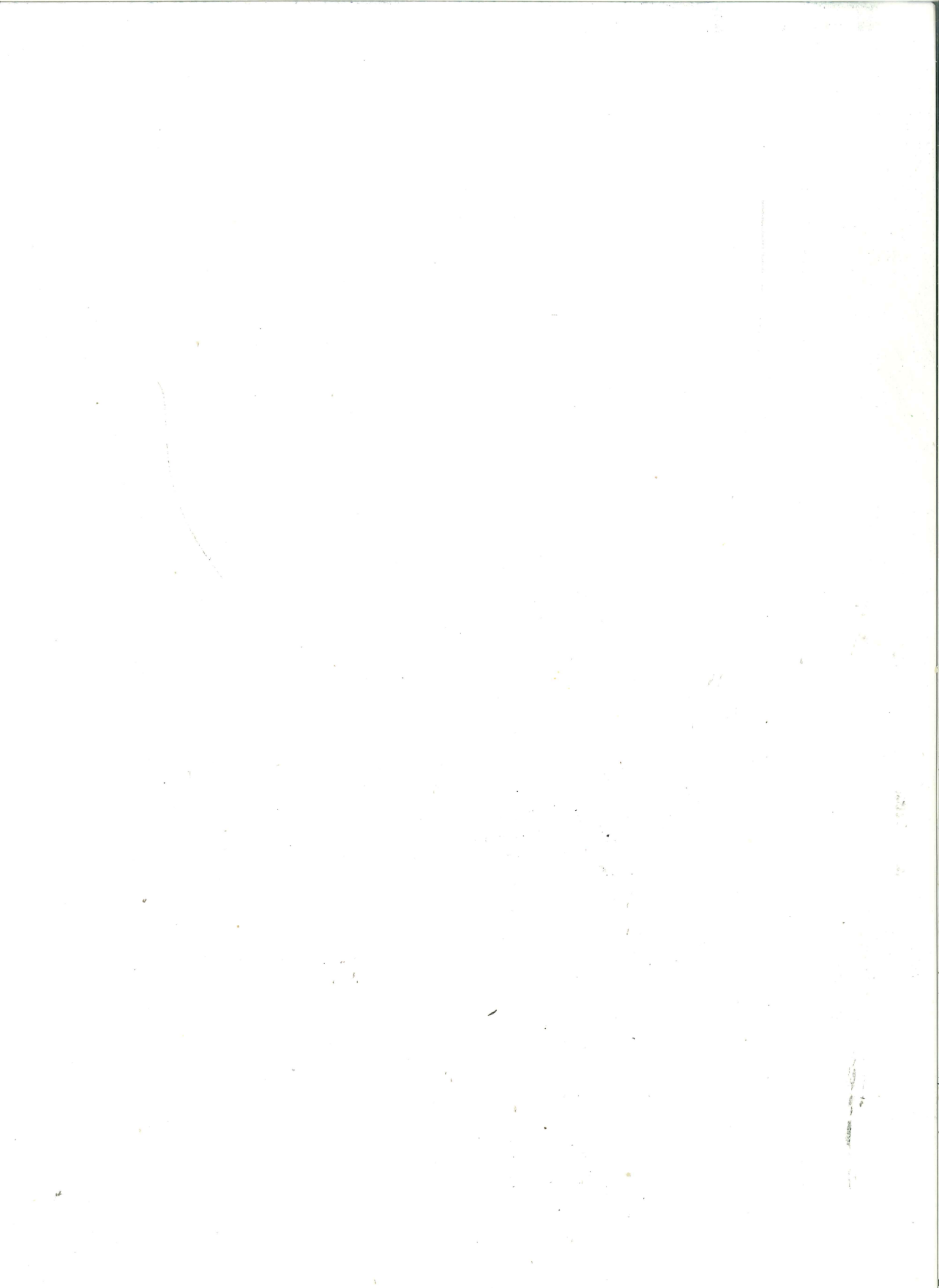














Senato della Repubblica

[www.senato.it](http://www.senato.it)

---

## Convegni e seminari pubblicati dal Senato

1. L'analisi di impatto della regolazione nel processo legislativo. Seminario di aggiornamento professionale organizzato dal Servizio per la qualità degli atti normativi. Roma, 2002
2. Il federalismo nella democrazia italiana. Atti del convegno di presentazione dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni al titolo V della parte II della Costituzione. Roma, 2002
3. Le regole del gioco. Atti del convegno di presentazione dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse. Roma, 2004